

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE POSGRADO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO CON MENCIÓN EN POLÍTICA**  
**JURISDICCIONAL**



**LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD: UN MODELO DE  
IMPLEMENTACIÓN**

**Tesis para optar el grado académico de Magíster en Derecho  
con mención en Política Jurisdiccional**

**AUTOR:**

**Eliana Carbajal Lovatón**

**ASESOR:**

**Roger Rafael Rodríguez Santander**

**Octubre, 2018**

## RESUMEN

Considerando que la prestación de servicios a la comunidad es una de las penas con mayor efecto resocializador que produce un impacto beneficioso no solo en el autor del delito, sino también en la sociedad y en el sistema penitenciario, en tanto permite la reducción de sus niveles de sobrepoblación carcelaria, la Política Nacional Penitenciaria ha establecido como uno de sus lineamientos la promoción de las penas limitativas de derechos, cuya principal pena es la prestación de servicios a la comunidad. Sin embargo, el diagnóstico sobre el estado situacional de la prestación de servicios a la comunidad nos indica que su imposición y ejecución no es óptima, debido, entre otros factores, a la ausencia de un modelo de implementación que, además de promover su aplicación, permita el control efectivo de su cumplimiento. Por esta razón, esta tesis propone un modelo de implementación que permite superar las deficiencias advertidas en el modelo actual. El modelo propuesto distingue las tres formas que la norma peruana admite para la imposición de la prestación de servicios a la comunidad, dotando a la pena autónoma y sustitutoria de ciertas ventajas respecto a la pena convertida. Asimismo, pretende que todos los actores clave de este modelo tengan roles definidos y responsabilidades claras: la participación activa del condenado, que el Instituto Nacional Penitenciario se constituya como ente rector de las decisiones administrativas, y que el Juez se convierta en el actor principal en todas las etapas del proceso, incluso en la ejecución de la pena, fomentando mecanismos dinámicos y céleres en la toma de decisiones. Lo que se busca es que, en la medida de lo posible, la práctica judicial deje de privilegiar la imposición de penas privativas de libertad, orientándose hacia la prestación de servicios a la comunidad, en concordancia con la política criminal y penitenciaria del Estado Peruano.

*A mis abuelos y a mi madre,  
por su amor incondicional.*



## ÍNDICE

Resumen .....	01
Índice .....	03
Índice de figuras.....	05
Introducción .....	07

### Capítulo I

#### **LA PENA Y SU APLICACIÓN EN EL PERÚ .....**

**12**

1. Marco teórico .....	12
1.1. La pena. Nociones conceptuales .....	12
1.2. Teorías de la pena.....	14
1.3. La ubicación de la pena en el sistema sancionador estatal .....	24
1.4. La pena de prestación de servicios a la comunidad .....	26
2. La prestación de servicios a la comunidad en nuestro ordenamiento jurídico peruano .....	34
3. Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional .....	39
3.1. La Política Nacional Penitenciaria .....	39
3.2. Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016 – 2021 .....	47

### Capítulo II

#### **ESTADO SITUACIONAL DE LA PENA DE PRESTACIÓN**

#### **DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD EN EL PERU .....**

**50**

1. Procedimiento para la imposición de la pena de prestación de servicios a la comunidad .....	50
2. Procedimiento para la ejecución de la pena de prestación de servicios a la comunidad .....	60
2.1. Cuadro descriptivo de la aplicación y ejecución de la Prestación de servicios a la comunidad .....	63

3. Estado situacional de la prestación de servicios a la Comunidad .....	79
3.1. Diagnóstico sobre la imposición de la pena de prestación de servicios a la comunidad.....	79
3.2. Diagnóstico sobre la ejecución de la pena de prestación de servicios a la comunidad .....	102
3.3. Problemas y dificultades identificados en la imposición y ejecución de la pena de prestación de servicios a la comunidad .....	113
 <b>Capítulo II</b>	
<b>PROPUESTA DE MODELO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PENA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD EN EL PERÚ .....</b>	<b>117</b>
1. Diseño para la implementación de la pena de prestación de servicios a la comunidad en Perú .....	122
1.1. Propuesta técnica para implementar la sanción penal de prestación de servicios a la comunidad .....	123
 Conclusiones .....	141
Bibliografía .....	144

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Ejes y lineamientos generales de la Política Nacional Penitenciaria .....	41
Figura 2: Política Nacional Penitenciaria, ejes de intervención, lineamientos generales y específicos .....	46
Figura 3: Esquema del Plan de Acción de la Política Penitenciaria .....	47
Figura 4: Objetivos Estratégicos del Plan Nacional Penitenciario .....	49
Figura 5: Procedimiento de imposición de la prestación de servicios a la comunidad .....	59
Figura 6: Ejecución de penas limitativas. D.L. 1191 .....	78
Figura 7: Clasificación de la población del Sistema Penitenciario, diciembre de 2016 .....	81
Figura 8: Clasificación penitenciaria de las Penas limitativas de derechos .....	82
Figura 9: Clasificación legal de las Penas limitativas de derechos (art. 31° CP) .....	83
Figura 10: Población penitenciaria sentenciada .....	84
Figura 11: Estimación del crecimiento de la población penitenciaria al año 2035 .....	86
Figura 12: Tiempo de sentencia de 46 524 internos a diciembre de 2016 .....	88
Figura 13: Evolución de la imposición de la pena de prestación de servicios a la comunidad .....	89
Figura 14: Prestación de servicios a la comunidad impuestas en delitos y faltas .....	91
Figura 15: Sentenciados a penas limitativas de derechos (según clasificación de INPE) por delitos .....	92
Figura 16: Sentenciados a penas limitativas de derechos (según clasificación de INPE) por faltas .....	93
Figura 17: Evolución de la prestación de servicios a la comunidad según oficinas regionales .....	94

Figura 18: Prestación de servicios a la comunidad según oficinas distritales.....	95
Figura 19: Población sentenciada a pena de prestación de servicios a la comunidad por género.....	96
Figura 20: Rango de edad de los sentenciados a penas limitativas de derechos, según clasificación del INPE.....	97
Figura 21: Rango de edad de los sentenciados a penas limitativas de derechos, según clasificación del INPE, a diciembre de 2016.....	98
Figura 22: Población de medio libre según nivel de instrucción por Oficina Regional.....	99
Figura 23: Grado de instrucción de los sentenciados a penas limitativas de derechos, según clasificación del INPE .....	100
Figura 24: Cumplimiento de la prestación de servicios a la comunidad.....	104
Figura 25: Casos archivados con relación a la ejecución de la pena de prestación de servicios a la comunidad .....	107
Figura 26: Evolución de las Unidades beneficiarias y la población activa de la pena de prestación de servicios a la comunidad .....	110
Figura 27: Unidades Beneficiarias donde se ejecuta la prestación de servicios a la comunidad .....	111
Figura 28: Sentenciados a prestación de servicios comunitarios sin Unidad Beneficiaria .....	112



## INTRODUCCIÓN

No cabe duda que en un Estado Democrático de Derecho como el que tenemos, una de las políticas jurisdiccionales más importantes está relacionada con la forma en la que se administra el sistema de penas, es decir, la manera en la que nuestro Estado ejerce su facultad punitiva sobre las personas que han realizado ilícitos penales.

A lo largo del desarrollo de la dogmática penal se ha discutido mucho acerca de la función del Derecho penal, que fundamentalmente tiene que ver con la función de la pena: retribución, prevención y resocialización. Aunque con matices, la posición doctrinaria mayoritaria es que la pena debe cumplir esas tres funciones; y es justamente en esta búsqueda que se entiende como deseable que el Estado fomente la aplicación de penas alternativas a la pena privativa de libertad, aunque sin perder de vista que la imposición de una sanción tiene un componente funcional (reafirmación de la norma) muy importante que no siempre se logra con penas menos gravosas que la privación de la libertad.

Encontrar ese equilibrio entre una pena que no solamente retribuya sino que también resocialice y prevenga sobre otras que ponen su acento en la retribución o en la prevención general es realmente muy difícil, máxime si en los últimos años se ha adoptado una política criminal reactiva que ha promovido la aplicación de penas más severas<sup>1</sup>, lo que ha generado que en un primer momento se piense en la necesaria imposición y agravación de la pena privativa de la libertad como una solución obvia al problema de la criminalidad, cuando no lo es.

---

<sup>1</sup> “La política criminal reactiva que ha experimentado el país en los últimos años se ha basado en un endurecimiento punitivo de las normas frente a problemas coyunturales, lo que ha caracterizado su naturaleza cortoplacista, sin base empírica (...) mucho menos monitoreada, lo que ha determinado su inocuidad para reducir los índices de criminalidad. Esta política criminal (...) ha tenido impacto en el sistema penitenciario al incrementar los índices de hacinamiento, lo cual ha conllevado a la imposibilidad de cumplir los fines de la pena o internamiento: la resocialización del interno”. Añade que dicha política ha estado basada en un “populismo penal” que implica un sentimiento social de rechazo sobre cualquier pena distinta al encarcelamiento. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2013: 49)



Dicha política criminal reactiva, lejos de lograr su objetivo (reducir los índices de criminalidad), ha ocasionado un impacto negativo en el Sistema Penitenciario, que a diciembre de 2016 sobrepasó en un 134% su capacidad de albergue (Instituto Nacional Penitenciario 2016: 10). Esta situación, además de haber causado problemas de atención y tratamiento de la población penitenciaria de régimen cerrado y abierto, ha generado dificultades institucionales y estructurales del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), las cuales, pese a los esfuerzos realizados desde hace varios años, todavía no han podido ser resueltas o superadas.

Frente a esta situación, el Consejo Nacional de Política Criminal –CONAPOC, mediante Decreto Supremo N° 005-2016-JUS, aprobó la Política Nacional Penitenciaria, instrumento interinstitucional que constituye el principal marco orientador de la materia a nivel nacional, donde el juez tiene un papel preponderante.

Uno de los objetivos de la Política Nacional es la racionalización de ingresos y salidas del sistema penitenciario; a partir de este objetivo se establece el lineamiento general N° 01, cuyos lineamientos específicos c) y d) señalan que dicha Política está orientada a: “ ii) garantizar la racionalidad y excepcionalidad de la aplicación de la pena privativa de libertad y la prisión preventiva [y] iii) fomentar la aplicación de medidas de coerción alternativas al internamiento, uso de salidas alternativas y mecanismos de simplificación, así como de penas alternativas a la privación de la libertad” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2016: 72).

En este marco, las denominadas penas alternativas a la pena privativa de libertad o penas limitativas de derechos, especialmente la prestación de servicios a la comunidad, están llamadas a cumplir un rol fundamental en la recuperación del Sistema Penitenciario y materializar los referidos lineamientos, pues su adecuada implementación estaría satisfaciendo las exigencias de la política jurisdiccional, penitenciaria y criminal del Estado, así los fines de la pena.

Por ello, en el marco de los lineamientos específicos c y d del lineamiento general N° 1 de la Política Penitenciaria, resulta necesario estudiar la imposición y el nivel de cumplimiento de la pena prestación de servicios a la comunidad así como las bondades y dificultades de su implementación, pues a partir de dicho estudio se conocerá el estado situacional de la citada pena y se visibilizará si su aplicación (por parte de los jueces) e implementación es óptima, si los sentenciados cumplen con la pena y si ésta logra o no la finalidad que se le ha atribuido. En suma, se busca responder a un problema identificado con la pena de prestación de servicios a la comunidad, el cual radica en la ausencia de un modelo de implementación que permita su aplicación efectiva y el cumplimiento de la finalidad de dicha pena: la resocialización.

Sobre el particular, si bien numerosos estudios se han ocupado de realizar diagnósticos e investigaciones que han enfatizado la necesidad de la promoción y/o incentivo de la aplicación de las penas alternativas a la pena privativa de libertad, dentro de las que se encuentra la pena de prestación de servicios a la comunidad, pocos son los estudios que han propuesto un modelo orientado a la efectiva implementación de dicha pena.

El diseño y elaboración de un modelo de implementación de la pena de servicios a la comunidad promoverá la aplicación de ésta por parte del Órgano Jurisdiccional, ya que a través de dicho modelo se persuadirá a los jueces sobre su utilidad y beneficios tanto para el autor de un hecho delictivo como para el Estado, especialmente para el Sistema Penitenciario que se encuentra íntimamente vinculado con el Sistema de Administración de Justicia. Ciertamente, la efectiva implementación de la pena a través del citado modelo permitirá la resocialización del sentenciado a través del trabajo, así como la reducción de los índices de sobrepoblación penitenciaria o hacinamiento.

La propuesta del modelo de implementación de la pena de prestación de servicios a la comunidad requiere del enfoque político criminal y político jurisdiccional, pues trata de superar las deficiencias del modelo actual (Decreto Legislativo N° 1191 y su reglamento) conforme al cual los jueces son quienes

imponen la pena, el Instituto Nacional Penitenciario es quien controla su ejecución en la Unidad Beneficiaria y, nuevamente, es el Órgano Jurisdiccional quien interviene ante el incumplimiento de la pena. Es importante señalar que el modelo vigente superpone y no diferencia claramente las funciones del Poder Judicial y del Instituto Nacional Penitenciario, propiciándose una relación interinstitucional que está lejos de ser dinámica y que dilata innecesariamente la toma de decisiones, que es fundamental para el éxito de cualquier modelo.

Si adelantamos la propuesta planteada en esta investigación, debemos señalar que lo que se pretende es que los roles institucionales estén claramente definidos, esto es, que la autoridad administrativa (Instituto Nacional Penitenciario) se encargue de los aspectos generales como son la promoción de la pena y sus bondades, supervisión a Unidades Beneficiarias, registros estadísticos, elaboraciones de planes, entre otros; mientras que el Órgano Jurisdiccional, a través del Juez especializado, además de imponer la pena, tenga una relación directa con el condenado al momento del cumplimiento de la pena a efectos de que pueda tomar decisiones rápidas tanto para la forma en la que se va a ejecutar la sentencia, como para imponer las conversiones o reconversiones en caso de incumplimiento (resistencia o abandono).

De lo precedente se advierte que la promoción de la aplicación, seguimiento y monitoreo de la pena de servicios a la comunidad, orientada bajo un enfoque político criminal y jurisdiccional, puede tener una solución en la elaboración de un modelo –protocolizado– de implementación que garantice su efectiva aplicación y el cumplimiento de su finalidad para lograr un impacto positivo en el sistema penitenciario y por extensión, en las personas reclusas en el medio cerrado.

Finalmente, existen diagnósticos del problema, que señalan que el grado de aplicación y cumplimiento de la prestación de servicios a la comunidad es mínimo y que el Estado (especialmente el Instituto Nacional Penitenciario y el Poder Judicial) no puede controlar dicha situación debido a carencias de recursos y excesiva carga laboral; asimismo se cuenta con políticas públicas muy

elaboradas, con el instituto jurídico para solucionar el problema y las normas necesarias, aunque perfectibles, para aplicar la prestación de servicios a la comunidad; sin embargo, y a pesar de contar con la información e instrumentos señalados, no hemos tenido un intento serio para poner en marcha la implementación de esta pena. En mi opinión, la principal razón para ello estriba en la ausencia de un modelo protocolizado que haga viable la aplicación de esta medida alternativa.

Por consiguiente, el propósito de esta tesis es precisamente estudiar la aplicación y ejecución de la pena de prestación de servicios a la comunidad y exponer sus principales deficiencias, para finalmente diseñar ese modelo de implementación de dicha pena.



# Capítulo I

## LA PENA Y SU APLICACIÓN EN EL PERÚ

*“Poena est malum passionis,  
quod infligitur propter malum  
actionis”*

**Grocio**

### 1. MARCO TEÓRICO

#### 1.1. La pena. Nociones conceptuales.

“En lugar de fundamentar el sistema sancionador penal sobre la base de una absolutización aislada de determinados fines individuales o de una mera combinación de diversos fines, ese sistema se debe basar en una *imbricación escalonada de sus distintas funciones*” (Eser y Burkhardt 2008: 37). A partir de esta frase, Albin Esser busca responder a la pregunta de cómo se debe legitimar el ius puniendi estatal, partiendo de una premisa que puede resultar un tanto extraña: El derecho penal no es la ejecución de la más alta justicia, sino un derecho orientado a la obtención de ciertos fines, que lo que busca es la defensa del orden social por medio de la intimidación de autores potenciales (prevención general negativa) y la reafirmación de la norma (prevención general positiva); por tanto, se debe entender que la pena puede ser limitada por otras formas de control social, pero en ningún caso puede ser sustituida.

Según el profesor alemán Wolfgang Naucke “La pena, aun en sus formas atenuadas y humanas, es un mal; puede ser tan dolorosa y brutal como algún hecho punible” (Naucke 2006: 36). Añade que el Estado debe hacer uso de este medio de coerción en último término contra los ciudadanos; a partir de ello se origina el concepto de derecho penal como un derecho de última ratio o fragmentario.



En esa misma línea, Bustos Ramírez y Hormazábal Malarée exponen que:

“Es cierto que la pena es un mal o expresión de la coerción estatal. Pero ésta no es una respuesta sino sólo a un punto de partida, pues no queda agotado su contenido ni se da el real significado de la pena. La respuesta sólo es posible en la medida en que se plantee claramente la indisolubilidad absoluta entre Estado y pena. Desde esa indisolubilidad la pena aparece como un instrumento de aseguramiento del Estado. Con ella el Estado reafirma su existencia, dicho de otra forma, se autoconstata de forma general y simbólica dentro de la relación social” (Bustos y Hormazábal 2006: 68).

Por su parte, Roxin afirma que: “(...) el Derecho penal en sentido formal es definido por sus sanciones. Si un precepto pertenece al Derecho penal no es porque regule normativamente la infracción de mandatos o prohibiciones – pues eso lo hacen también múltiples preceptos civiles o administrativos-, sino porque esa infracción es sancionada mediante penas o medidas de seguridad” (Roxin 1997: 41).

Finalmente, Gunther Jakobs, quien quizás es el más influyente autor del actual Derecho penal (aunque no sin oposición), prescribe que “La pena hay que definirla positivamente: Es una muestra de la vigencia de la norma a costa de un responsable. De ahí surge un mal, pero la pena no ha cumplido ya su cometido con tal efecto, sino sólo con la estabilización de la norma lesionada” (Jakobs 1995: 9).

En suma, se puede afirmar que la pena es un mal que expresa la respuesta del Estado frente a una conducta que vulnera un bien jurídicamente protegido y que busca tanto el orden social como la reafirmación de la norma que prohíbe tales conductas. Evidentemente estas cinco posiciones permiten comprender la pena, más allá de preceptos jurídicos, y prefigurar la íntima relación existente entre ésta y el aseguramiento de determinados y previos bienes jurídicos que el Estado busca proteger.



## **1.2. Teorías de la pena**

### **1.2.1. Importancia del estudio de las teorías de la pena**

Una primera idea importante para la aproximación al estudio de la pena es que los argumentos filosóficos desempeñan un papel transcendental en el debate sobre la fundamentación de la sanción penal o la pena, por lo que, aunque dicho tema no ha sido tratado frecuentemente bajo esta perspectiva, en la presente investigación se destacará el enfoque filosófico y posteriormente se estudiará el enfoque únicamente jurídico de la pena.

En el ámbito de discusión de la pena, el proceso de argumentación filosófica es el más utilizado, entendiendo como “filosóficos” los argumentos no jurídicos, es decir, aquellos que no están vinculados a la ley.

En este punto se desarrollará la finalidad de la sanción penal desde un enfoque no jurídico, teniendo como principal guía la obra de Wolfgang Naucke (2006), uno de los pensadores más brillantes de la universalidad alemana, que explica por qué es importante el estudio de la pena no sólo desde un plano teórico, sino también práctico. En principio, el jurista alemán señala que la explicación y legitimación de la actividad jurídico-penal en el Estado únicamente puede resultar desde una teoría de la pena:

“ (...) la intensificación de la lucha contra el crimen, el aumento de las cuotas de éxito en el esclarecimiento de crímenes, el incremento de la “seguridad interior” mediante derecho penal, a la punición de las “modernas” formas del hecho punible (crímenes contra la humanidad, la economía, el medio ambiente, criminalidad organizada, hechos punibles contra la protección de datos, delitos informáticos) y el aumento de las penalizaciones de los hechos vistos como graves (p.ej., hechos punibles sexuales contra menores) únicamente es comprensible desde los fundamentos de la teoría absoluta de la pena y de la teoría de la prevención general” (Naucke 2006: 35-73)

De lo precedente se desprende que la política criminal del Estado y su énfasis en el diseño de estrategias de lucha contra el crimen se encuentran vinculadas con las teorías de la pena. Así, se advierte que dichas teorías de la pena, en efecto, constituyen el punto de partida de la explicación y legitimación de la pena y de la actividad punitiva del Estado. Resulta muy informativa la posición de Roxin al respecto, cuando sostiene que:

“Según la situación actual del Derecho y de la Constitución, la Política Criminal no busca combatir la criminalidad a cualquier precio, sino combatirla con medios de un Estado de Derecho. Como ya se ha acentuado al principio, también forman parte de la Política Criminal componentes limitadores de la intervención, y estos tiene que ser hechos dogmáticamente fructíferos de igual manera que sus objetivos preventivos (...) En definitiva, resulta, entonces, que una dogmática penal fundada por política criminal no solamente es una “ciencia limitadora de la pena”, aunque sí lo sea en lo esencial” (Roxin 2007: 50 -53).

### **1.2.2. Teorías de la pena, evolución y situación actual**

Las teorías de la pena no tienen como objeto de estudio a la pena en general, sino a la pena para ciertos hechos punibles, y responden básicamente a la siguiente pregunta: ¿Cómo se puede explicar y/o legitimar la pena estatal?

La explicación de la legitimidad de la actividad punitiva del Estado se convierte en un imperativo que va más allá de las fórmulas filosóficas, la adscripción a escuelas o debates dogmáticos: El ciudadano requiere saber y conocer porqué una conducta es considerada delito y porqué la consecuencia jurídica sobre tal conducta es una pena o una sanción que le afecta a sus bienes jurídicos más preciados, como son la vida (pena de muerte), la libertad (pena privativa de libertad) o el patrimonio (pena de multa).

En este contexto se advierte que el problema sobre la explicación y legitimación de la pena es muy antiguo y no existe una respuesta única ni correcta; sin embargo, existen cuatro conceptos fundamentales denominados “teorías de la

pena”, que intentan solucionar dicho problema, inicialmente, desde una perspectiva más abstracta como se observa a continuación.

#### **a. Teoría de la Retribución**

También conocida como teoría absoluta de la pena, ya que no se encuentra subordinada a ningún fin; teoría de la expiación; teoría del mal penal como reacción sobre otro mal; teoría de la justicia; o, teoría de la pena como represión.

Esta teoría no busca una explicación causal, sino solamente la legitimación de la imposición de la pena. Se dice que el mal “pena” está legitimado por el mal “hecho punible” en una evidente relación de causa – efecto. Por ello, Roxin afirma que esta teoría “No encuentra el sentido de la pena en la persecución de fin alguno socialmente útil, sino en que mediante la imposición de un mal mercedamente se retribuye, equilibra y expía la culpabilidad del autor por el hecho cometido” (Roxin 1997: 81-82). Jakobs, a su vez, distingue las teorías absolutas de las teorías relativas de la pena, en tanto las primeras solamente se basan en el hecho de haberse lesionado a la norma, mientras que las segundas buscan que la imposición de la pena contribuya a mantener el orden social (Jakobs 1995: 20).

Sobre la teoría absoluta de la pena, Bustos Ramírez y Hormazábal Malarée señalan que:

“(…) es una teoría consecuente con el pensamiento liberal y constituye definitivamente un progreso frente a la arbitrariedad penal característica del antiguo régimen. Hay en ella una idea de justicia que se concreta en la proporcionalidad entre la pena y el mal causado por el delito. Es una pena esencialmente garantista porque impide la intervención abusiva del Estado” (Bustos y Hormazábal 2006: 60).

- Argumentos filosóficos a favor de la teoría

Se sostiene que esta teoría es legítima porque no utiliza al ser humano penado como un medio para un fin, por lo que excluye consideraciones de fines difíciles de analizar. Esta teoría pretende excluir al derecho penal de las razones estatales de convivencia y, con ello, proteger la libertad personal contra un Estado punitivo.

- Argumentos filosóficos en contra de la teoría

Se dice que es la racionalización de ideas de venganza y que posibilita las penas demasiado duras, lo que la hace incompatible con un Estado Democrático de Derecho; además, presupone de un hombre dotado de libertad absoluta, lo que no solamente no es demostrable, sino que, además de ser un mero axioma, es refutado por la propia realidad.

#### **b. Teoría de la prevención general**

También denominada “teoría relativa” que, a diferencia de la primera teoría, pretende una explicación causal del fenómeno punitivo desde un posible fin: Hacer desistir a los potenciales autores de cometer acciones punibles; consecuentemente enfoca a la pena como prevención.

En esta teoría es preciso distinguir la amenaza de la pena de la amenaza de la ejecución de la pena, pues la primera sólo intimida o amenaza, mientras que la segunda dota de seriedad a dicha amenaza. En ese sentido, la intimidación a los potenciales autores de acciones punibles constituye un fin que es aceptado por ser beneficioso para la sociedad, ya que, entre otras cosas, contribuye con la seguridad interior o la seguridad ciudadana.

La teoría de la prevención general se divide en dos clases:

- i. Prevención general negativa: En esta teoría, la intimidación está orientada a disuadir al potencial autor del hecho punible, a través del temor de la posible pena que se le podría imponer.
- ii. Prevención general positiva: A través de esta teoría, la pena fortalece las costumbres sociales, ergo, se alude a la existencia de una fuerza formadora de las costumbres de la pena o de un mayor acercamiento y confianza de la población hacia el derecho mediante el fenómeno de la punición de determinadas conductas.

- Argumentos filosóficos a favor

En general, esta teoría es aceptada y se dice que es tan plausible que no se requiere fundamentarla minuciosamente. Su principal característica radica en la amenaza con la imposición de una pena a un potencial autor de un ilícito penal, lo cual no lo reduce en su condición humana, pues dicha persona decide si quiere observar o no la amenaza.

- Argumentos filosóficos en contra

Esta teoría es rechazada debido a que se considera que se parte de una psicología del autor objetivamente demasiado simplista, toda vez que la comisión de hechos punibles se basa en un fenómeno más complejo. Por otra parte, se cuestiona su constitucionalidad, puesto que podría mellar la dignidad humana, la misma que prohíbe utilizar a la persona como medio para otros fines, mediante la imposición de la pena. Finalmente se dice que el aporte de la punición para fortalecer la fidelidad de la población hacia el derecho no está empíricamente demostrado.



### **c. Teoría de la prevención especial**

Según esta teoría, la pena es una reacción sobre el autor del hecho punible, bien sea como educación del autor (resocialización) o como aseguramiento de la sociedad contra el autor considerado imposible de educar; dicha distinción es muy importante para poder entender adecuadamente esta posición, ya que muchas veces se estima que la prevención especial es “solo y nada más que” resocialización, cuando ello no es así.

La teoría de la prevención especial explica la finalidad de la pena como causa: hacer desistir al autor de un delito para que no reincida; ello es útil para la legitimación de la pena, puesto que la resocialización lograda en el autor o el aseguramiento de la sociedad contra el autor del delito (en el caso de que la educación haya fracasado o no sea probable) constituiría un beneficio para la sociedad y aportaría a la seguridad interior o seguridad ciudadana, al igual que la pena desde el enfoque preventivo general.

Es importante señalar que esta teoría puede explicar y legitimar la pena sólo a partir de su efecto beneficioso para el autor, por tanto, sostiene que la pena no solamente es necesaria, sino también correcta.

Bustos Ramírez y Hormazábal Malarée critican esta teoría señalando que “despoja a la pena de su carácter mítico y moralizante, ya que lo importante es una pena adecuada a las particularidades del sujeto” (2006: 66); añaden que el tratamiento de la prevención especial queda reducido a un pequeño grupo de sujetos y aun respecto de ellos hay dudas sobre su eficacia.

#### **- Argumentos filosóficos a favor**

Es legítima como teoría de resocialización porque ofrece ayuda al autor de un delito y, además, forma parte de un fin racional que es evitar la reincidencia. Expresa un sentimiento de corresponsabilidad del Estado y en algunos casos del ciudadano, por el autor del delito. Como teoría del



aseguramiento, expresa el derecho de la sociedad a defenderse del autor penal.

- Argumentos filosóficos en contra

Esta teoría no puede ser fundamentada desde un punto de vista jurídico. Ni el Estado ni la sociedad tendrían derecho de adaptar coercitivamente a un sujeto a las normas sociales habituales. Si las consecuencias derivadas de esta teoría se cumplen a cabalidad, convertirían al Estado en un enorme establecimiento educativo coercitivo.

#### **d. Teoría de la unión**

Según esta teoría, la pena únicamente puede conceptualizarse desde la unión de todos los intentos posibles de explicación y legitimación. Evidentemente pretende combinar las explicaciones de las tres teorías señaladas precedentemente: la pena como represión, prevención general o prevención especial.

Sin embargo “En las formulaciones más recientes en la teoría de la unión, la retribución, la prevención especial y la prevención general, se tratan más bien como fines de la pena de igual rango. Se parte de que ninguna de las teorías penales está ordenada o prohibida por la ley, de forma que – en cierto modo, según las necesidades- pueda colocarse en primer plano tanto uno como otro fin de la pena” (Roxin 1997: 94).

Un buen resumen de lo que implica actualmente el estudio de las teorías de la pena se encuentra en la siguiente frase:

“Si se parte de que el Derecho penal debe garantizar una libre y segura convivencia en la sociedad (algo que nadie puede negar seriamente), entonces, las teorías de la pena determinan las vías por las cuales puede alcanzarse ese objetivo: influyendo en los propios delincuentes (prevención especial) o en todos

los miembros de la sociedad (prevención general), o mejor, a través de ambas al mismo tiempo. De esto resulta una teoría penal de la prevención que pone en relación la magnitud en la cual puedan perseguirse ambas posibilidades de influjo (muy diferentes por sus resultados), de una manera que, según los parámetros del Estado Social de Derecho, sea útil o al menos aceptable, por igual, para la sociedad, la eventual víctima y el autor”. (Roxin 2007: 42 y 43)

Finalmente, para que no quede duda alguna de que la teoría de la pena es en realidad la teoría de las ideas de los hombres y no solo de los juristas, Naucke nos detalla algunos nombres y posiciones que han jugado un papel importante respecto del tema materia de estudio:

- **Séneca**

Se le atribuye la clásica formulación “nemo prudens punit quia peccatum est sed ne peccetur” es decir “la persona razonable castiga, no porque se ha cometido un hecho punible, sino para que no se repita hechos punibles en el futuro”.

La ilustración del siglo XVIII, que influyó significativamente en el derecho penal, fundamentó la pena sobre su efecto beneficioso para el autor, toda vez que rechazó una fundamentación metafísica de la pena.

- **Kant**

Defendió rigurosamente una teoría de la retribución, por lo que su posición es contraria a la de la Ilustración. En su libro “Metafísica de las costumbres”, Kant expresaba básicamente lo siguiente “si se explica la pena desde el fin útil de la sociedad, luego se hace del autor penal una cosa, se lo utiliza como medio para el fin; ello es humanamente indigno”.

- **Feuerbach**

Propuso la teoría de la prevención general que ha sido denominada “teoría de la coacción psicológica”. Señala que sólo hay dos posibilidades para impedir los hechos punibles: encadenando al ciudadano (lo que no

es imaginable) o haciéndole psicológicamente imposible el hecho punible mediante la amenaza de la pena, cuya seriedad se fundamenta en la ejecución de la misma, puesto que se fomenta una coacción psicológica que obliga al presunto autor a omitir acciones punibles.

La posición en mención no considera admisible la educación o seguridad como fines de la pena porque aspirar a dichos fines no está en poder del Estado.

- **Hegel**

Rechazó la teoría propuesta Feuerbach (coacción psicológica) sosteniendo en su libro “Filosofía del Derecho” que éste trató al ser

humano “no según su honor y libertad, sino como un perro al que amenaza con un palo”.

Siendo así, Hegel se inclinó por la teoría absoluta de la pena señalando que “el delito es la negación del derecho, pena es la negación de la negación”, es decir, siguiendo su esquema filosófico, el derecho sería la tesis, el delito la antítesis y la pena la síntesis; por tanto, considera que mediante la pena, el delincuente es “honrado en la razón”.

- **Karl Binding**

Propuso una teoría que unía la teoría de Kant y Hegel, que ha sido considerada como la escuela clásica del derecho criminal: “La pena es un menoscabo en derechos o bienes jurídicos, el cual el Estado por derecho impone a un delincuente para la satisfacción de su violación de la ley culpable e irreparable, para mantener en pie la autoridad de la ley violada”.

- **Franz von Listz**

Fundador de la escuela moderna del derecho criminal, fundada hacia fines del siglo XIX. Esta posición se fundamenta en la orientación preventiva especial del derecho penal, es decir, su eje se encuentra en la resocialización del autor y el aseguramiento de la sociedad contra el autor:

“La pena es prevención mediante represión”. Esta escuela moderna es contraria a la teoría absoluta propuesta por Kant o Hegel.

De lo precedente se puede afirmar que existió una lucha entre la “escuela clásica” y la “escuela moderna”; la primera defendía las teorías absolutas de la pena (Kant y Hegel), mientras que la segunda defendía la resocialización y aseguramiento mediante la pena (Von Liszt); sin embargo, en los años veinte, culminó la disputa entre las diferentes escuelas, puesto que se suscribió un compromiso que confluyó en la teoría de la unión, que esencialmente sostiene que la pena es concebida como una retribución justa y dentro de la pena retributiva justa deben existir consideraciones preventivo generales y preventivo especiales.

Sobre las posiciones expuestas, no podemos afirmar que alguna de las teorías es incorrecta o inválida porque cada una de ellas tiene un fundamento razonable y aceptado, e incluso han coexistido en el tiempo; de hecho, cada teoría ha tenido mayor o menor aceptación en distintas épocas y contextos, sin que por ello haya superado a la predecesora.

En Alemania, por ejemplo, desde el año 1871 hasta la primera guerra mundial predominó la teoría absoluta de la pena; sin embargo, fue bastante atacada. A inicios del siglo XX se defendió tanto la teoría de la retribución como la teoría de la prevención general. Posteriormente, en la República de Weimar, apareció el primer trabajo de la teoría de la unión, aunque lentamente la teoría de la resocialización mediante la pena fue causando más simpatía. Después, con la llegada del nazismo, predominó la teoría de la retribución, que en la Segunda Guerra Mundial pasó a ser una teoría del escarmiento. En los años sesenta imperó la teoría de la resocialización y, en la actualidad, al parecer, se ha acentuado la teoría de la pena como retribución; no obstante, es innegable que también ha generado mucho interés la teoría de la prevención general positiva (Naucke 2006).

### **1.3. La ubicación de la pena en el sistema sancionador estatal**

El derecho es un medio para proteger bienes; no obstante, al no estar todas las personas preparadas o predispuestas a no vulnerar o trasgredir dichos bienes, resulta necesario contar con un medio de coerción para concretar dicha protección. Es por ello por lo que, tanto en la tradición romana como en la anglosajona, la idea de coerción está íntimamente vinculada con la idea del Derecho.

Sobre el particular, Bentham y Austin señalan de forma clara que, es precisamente la amenaza de la fuerza lo que distingue al Derecho de los meros

consejos, pedidos o sugerencias; lo que distingue al derecho de lo que no lo es (Schauer 2015: 103-104). Esta idea posteriormente es refutada por Hart<sup>2</sup> y Sapphiro, para quienes la idea de un Derecho sin coerción es posible. Sin embargo, es pertinente puntualizar que no es posible aceptar la idea de un Derecho penal o Derecho de las penas, dejando de lado la idea implícita de coerción que conlleva.

En esa línea, considerando al Derecho como control social formal con medios para imponerse, queda claro que estos medios de coerción están escalonados en un sistema jurídico desarrollado, siendo los siguientes los más importantes:

#### **Formas típicas de coerción jurídica del derecho público**

- a. Persuasión: Implica convencer a las personas de no realizar actos contrarios al derecho, bajo la advertencia de que se aplicará coerción en caso de que dicha persuasión no tenga buen resultado.

---

<sup>2</sup> Influyente Jurista Norteamericano, para quien el concepto del “hombre desconcertado” es fundamental para entender la idea de un derecho sin coerción: Es aquella persona que quiere saber qué conducta espera el derecho de ella no para evitar una sanción o castigo sino para poder hacer aquello que es requerido por el propio derecho; que obedece la norma porque es un mandato jurídico y no por lo que la gente con uniformes, armas y togas les puedan hacer de lo contrario.



- b. Educación: Si la educación estatalmente organizada no es suficiente para imponer una costumbre o conducta socialmente deseable y que no sea contraria al derecho, entonces se aplicará la coerción.

### **Formas típicas de coerción jurídica del derecho privado (Derecho Civil)**

- a. Reparación del daño: Es un medio para restaurar o componer el daño causado. Dicha composición del daño será obligatoria si no se realiza voluntariamente. Ejemplo: cuando quien causa daño sobre un vehículo tiene que repararlo de acuerdo con lo previsto a las normas del derecho civil.
- b. Multa y dinero compulsivo: Es un medio para obtener por coerción acciones en las que reside el interés de un gran número de ciudadanos. Ejemplo: en nacimiento de un niño debe ser registrado en el registro civil si el obligado no lo hace tendrá que pagar una multa.

### **Forma típica de coerción jurídica del derecho penal como rama especial del derecho público**

- a. Pena: Es una sanción que se impone a personas que incurren en acciones que lesionan bienes jurídicos importantes o perturban el modo – que se considera correcto- de proceder con estos bienes. Ejemplo: la punibilidad por el homicidio de una persona.

La clasificación precedente podría tornarse borrosa puesto que las diferentes formas de coerción no se encuentran en compartimientos estancos ni se encuentran firmes en una u otra área del Derecho, v.g., la reparación del daño puede asumir funciones de la pena, pero también la imposición de una pena distinta (privación de libertad, por ejemplo) puede hacer imposible la reparación del daño. Ello nos conduce a señalar que la pena debe ser la última ratio del Estado, es decir, debería ser el último y más grave medio de coerción, lo que implica que:



- La pena funciona como sanción estatal más grave.
- La pena se puede imponer únicamente en lesiones especialmente graves.
- La pena puede ser impuesta cuando los otros mecanismos de coerción han fracasado.
- La pena es la medida de coerción más fácil de poner en duda.

Afirmar que la pena debe ser la última ratio del Estado constituye un punto de partida para intentar solucionar el problema de la teoría de la pena, toda vez que imponer penas o no hacerlo, pertenece a las actividades estatales más difíciles de legitimar.

En la historia política occidental ha quedado demostrado que, pese a que la pena era la última ratio, se aplicaba con extensión y dureza debido a que en visiones del mundo inestables o extremas, la persuasión, educación, reparación del daño y la multa, constituyeron medios ineficaces para la adecuada protección de bienes. No obstante, la jerarquía de los medios de coerción resulta insuficiente, puesto que sólo hablamos de “medios de coerción” sin considerar un “sistema de asistencia social” que suprima las causas de las lesiones a los bienes jurídicos. En ese sentido, trayendo a colación la propuesta de Feuerbach, no sólo está la posibilidad de encadenar al ciudadano o de coaccionarlo con la pena, sino que existen otras posibilidades como las ayudas sociales previamente a la producción de hechos punibles y lesiones de bienes jurídicos, y ellas están motivadas por estos hechos (Naucke 2006).

#### **1.4. La Pena de Prestación de Servicios a la Comunidad**

En la dogmática jurídica hay consenso en admitir que la imposición de una pena como consecuencia de la comisión de un delito debe buscar básicamente un equilibrio entre los fines de la pena. Como lo hemos desarrollado supra, la pena ha evolucionado hasta entenderse que no sólo es retribución (o no debiera serlo)

pero tampoco es simplemente resocialización o prevención. Asimismo, se ha planteado como deseable acudir a un proceso reduccionista del uso de la pena privativa de libertad, utilizándola más bien como último recurso, en una especie de extrapolación de lo que significa el Derecho penal dentro del sistema jurídico en general (ultima ratio), de manera tal que sólo se imponga esta medida en tanto y en cuanto se hayan vulnerado los principios jurídicos más preciados por la sociedad.

De lo precedente se desprende que la misma relación existente entre el ordenamiento jurídico en general y el Derecho penal, es la que corresponde también entre las diferentes penas que existen en el ordenamiento penal y la pena privativa de libertad, una especie de “última ratio de la última ratio”, si se permite la expresión, como se explica a continuación.

En la dogmática moderna no queda ninguna duda acerca del carácter fragmentario del Derecho Penal<sup>3</sup>, que significa, como acertadamente resume Hurtado Pozo “(...) que el Estado debe recurrir a otros medios antes de utilizarle” (Hurtado 2005:48). Si hacemos un repaso de todas las razones que se han esgrimido para que no quede duda de tal característica, que para muchos debe ser, además, inherente al derecho penal, se afirma que es perfectamente posible extrapolar el término “derecho penal” con el de “pena privativa de libertad”, de este modo, estará absolutamente argumentada la idea de que se debe preferir siempre la imposición de una pena distinta a la prisión:

“(...) Esto significa que el ámbito de las infracciones penales debe ser más limitado que el de los actos ilícitos y, sobre todo, que el de los actos inmorales. No se trata de un defecto del derecho penal, sino más bien de una propiedad derivada de su conformidad con los principios del Estado de Derecho. Tampoco se puede admitir, actualmente, que su falta de plenitud sea debido, como lo afirmara Binding, a deficiencias de técnica legislativa. El carácter fragmentario del Derecho penal no es sino una exigencia ética planteada al legislador. (...) el

---

<sup>3</sup> Decir del Derecho Penal que es fragmentario significa lo mismo que considerarlo de “ultima ratio”, o destacar su carácter secundario o accesorio.

recurso limitado de la represión penal por parte del Estado es una exigencia a respetar debido a que la **sanción penal** afecta de manera grave los derechos fundamentales del individuo. Solo debe recurrirse a este medio cuando sea en absoluto necesario; cuando la protección de los bienes jurídicos y la consolidación de ciertos esquemas de conducta no sean alcanzables mediante otras previsiones. Se trata así de privilegiar la utilidad práctica **del Derecho Penal**, en detrimento de las tentativas dirigidas tanto a reforzar su capacidad de influenciar la conciencia de las personas como a desarrollar los efectos negativos de estigmatización de los delincuentes. Para que el **derecho penal** no sufra una hipertrofia engendrando las situaciones que busca evitar, para que el remedio no sea peor que el mal combatido, la **represión penal** debe intervenir solo en la medida que sea necesaria y si es conforme al objetivo perseguido. La **restricción de los derechos** de las personas solo se justificará en la medida en que sea indispensable para salvaguardar el bienestar común. En la base de este criterio, se halla el principio de la proporcionalidad. En ese sentido, se habla de la **pena o del derecho penal** como de la “última ratio”. De no tenerse en cuenta esta regla, se corre el riesgo de producir una hipertrofia del **derecho penal**, dándose lugar así a situaciones que se busca más bien evitar” [el subrayado es mío] (Hurtado 2005: 47-48).

En este párrafo, que por cierto contiene referencias directas y citas a autores tan influyentes como Maiwald, Binding, Maurach, Kaufmann, Hassemer, Schultz, Roxin, Findaca, etc, se va a hacer el ejercicio de cambiar las referencias a “derecho penal” o frases similares que hemos resaltado en negrita, por “pena privativa de libertad” o prisión, para poder apreciar el resultado:

“(…) Esto significa que el ámbito de las infracciones penales debe ser más limitado que el de los actos ilícitos y, sobre todo, que el de los actos inmorales. No se trata de un defecto de **la pena privativa de libertad**, sino más bien de una propiedad derivada de su conformidad con los principios del Estado de Derecho. Tampoco se puede admitir, actualmente, que su falta de plenitud sea debido, como lo afirmara Binding, a deficiencias de técnica legislativa. El carácter fragmentario de **la privación de libertad** no es sino una exigencia ética planteada al legislador. (...) el recurso limitado de la represión penal por parte del Estado es una exigencia a respetar debido a que la **prisión** afecta de manera

grave los derechos fundamentales del individuo. Solo debe recurrirse a este medio cuando sea en absoluto necesario; cuando la protección de los bienes jurídicos y la consolidación de ciertos esquemas de conducta no sean alcanzables mediante otras previsiones. Se trata así de privilegiar la utilidad práctica de la pena privativa de libertad, en detrimento de las tentativas dirigidas tanto a reforzar su capacidad de influenciar la conciencia de las personas como a desarrollar los efectos negativos de estigmatización de los delincuentes. Para que la pena privativa de libertad no sufra una hipertrofia engendrando las situaciones que busca evitar, para que el remedio no sea peor que el mal combatido, la prisión debe intervenir solo en la medida que sea necesaria y si es conforme al objetivo perseguido. La pérdida de libertad de las personas solo se justificará en la medida en que sea indispensable para salvaguardar el bienestar común. En la base de este criterio, se halla el principio de la proporcionalidad. En ese sentido, se habla de la privativa de libertad como de la “última ratio”. De no tenerse en cuenta esta regla, se corre el riesgo de producir una hipertrofia de la prisión, dándose lugar así a situaciones que se busca más bien evitar”.

El resultado reafirma lo antes señalado, que la pena privativa de libertad debe ser aplicada como última ratio, aunque ello no quiere decir que esta pena tenga que ser desterrada del catálogo de penas, así como sostener que el carácter fragmentario del Derecho Penal tampoco implica la anulación o desaparición de este.

Se trata pues de buscar un diseño de penas piramidal en donde justamente la pena privativa de libertad sea utilizada de manera coherente y complementaria con respecto a las demás penas. Si concedemos que la comisión de delitos está condicionada por las circunstancias personales y sociales del autor, pareciera que la prisión no resulta ser el medio idóneo y mucho menos el único o más importante para evitar o dificultar la comisión del ilícito, sino, por el contrario, debe recurrirse en primer orden a penas que logren atenuar los factores criminógenos. Se trata también de reducir el ámbito de aplicación de la pena privativa de libertad.

(...) una vez desterradas del catálogo de sanciones las penas corporales y la pena de muerte, son estas las que más preocupan ya que inciden en uno de los bienes jurídicos más preciados de la persona: la libertad. Esa misma importancia cualitativa les da, al mismo tiempo, un importante carácter intimidatorio que las convierte actualmente en el instrumento más eficaz, o por lo menos, así lo parece, desde el punto de vista preventivo especial (Muñoz Conde 1999: 83).

Es importante señalar que el efecto intimidatorio al que se refiere Muñoz Conde, pierde todo significado cuando la mayor cantidad de penas privativas de libertad impuestas tienen carácter suspendido, pues de lo que se trata, es que la privación de libertad aparezca únicamente si las demás penas alternativas a la privación de libertad resultan insuficientes. Para ello es necesario dotar a dichas penas alternativas de un diseño de aplicación que las haga eficaces para el logro de los fines de la pena.

Esta idea de “la prisión como ultima ratio” nos va a permitir entender por qué, desde la perspectiva de una política criminal propositiva y reflexiva, es importante asumir como urgente la implementación de diseños que permitan que penas como la prestación de servicios a la comunidad dejen de ser “la alternativa a” y se conviertan en entidades con vida propia y modelos razonables que cumplan eficazmente con los fines de la pena propios de un Estado de Democrático de Derecho.

Una de las figuras más importantes de las todavía denominadas penas alternativas a la privación de libertad, es la prestación de servicios a la comunidad, que para un sector importante de la doctrina no es otra cosa que “una variante especial y renovada del trabajo correccional en libertad”, cuyos antecedentes los encontramos en las figuras del Community Service, propio del derecho anglosajón. En este punto es importante destacar que las razones por las cuales se busca reducir el uso de la prisión como sanción penal son: (i) el humanitarismo, (ii) la ineffectividad rehabilitadora (resocializadora) de la prisión, el hacinamiento carcelario; y, (iv) razones económicas, principalmente el costo de mantener una persona en prisión (Cid y Larraurri 1997: 95-96). Si bien la razón



más importante es esta última, no se debe olvidar que la pena de prestación de servicios a la comunidad se impone sobre las demás alternativas porque permitiría “reforzar los lazos entre el individuo y la comunidad, a través de la relación del infractor con personas que voluntariamente dedica[ba]n parte de su tiempo a satisfacer las necesidades de la colectividad” (Cid y Larraurri 1997: 95-96).

Esta primera posición economicista para fundamentar la pena de prestación de servicios a la comunidad también es recogida por la exposición de motivos del Código Penal peruano de 1991, que señala que “los elevados gastos que demandan la construcción y sostenimiento de un centro penitenciario obligan a imaginar las nuevas formas de sanciones para los infractores que no amenacen significativamente la paz social y la seguridad colectiva” (Código Penal 2016: 33).

Posteriormente, la visión acerca de la finalidad de la prestación la aleja del mero utilitarismo y la acerca hacia el concepto de resocialización, tan parecido al derecho penal moderno. Es así como autores tan reputados como Claus Roxin señala: “

(...) cuando volcamos nuestra mirada otra vez hacia los nuevos métodos de sanción, tales como la compensación autor-víctima, la reparación civil prestada bajo esfuerzos personales y también el trabajo comunitario, vemos que todos ellos exigen un compromiso activo del condenado en vez de una simple actitud de soportar las medidas coercitivas estatales (...). Esto sirve para la paz jurídica, crea confianza y facilita la reinserción social del delincuente (Roxin 2007: 86 y 87).

Por esta razón, se ha admitido en la doctrina que la prestación de servicios tiene principalmente una función preventivo especial, sin dejar de lado el efecto resocializador que es una consecuencia directa éste.

Una de las definiciones más precisas sobre la prestación de servicios a la comunidad ha sido dada por maestro alemán Hans Jescheck, quien afirma que



“La sanción consiste en el deber de prestar una determinada cantidad de horas de trabajo no remunerado y útil para la comunidad durante el tiempo libre” (Jescheck 1980: 19).

Es evidente entonces que la prestación de servicios a la comunidad, a pesar de su reciente reformulación conceptual que la distingue sobre las antiguas penas de trabajos forzados, está contemplada por el Código Penal y debe ser entendida como lo que es: una pena. Nuevamente la dimensión social del delito, la realidad, las prácticas burocráticas, e incluso su promoción por Tratados Internacionales, hacen de ella un elemento principal de los procesos de justicia penal propios de un Estado Democrático de Derecho, no solo desde la óptica de la dogmática penal, sino desde una perspectiva mucho mayor, interdisciplinaria, y que lo que busca, finalmente, es permitir el involucramiento de la comunidad en la manera como se resuelven los conflictos penales.

Una de las principales cuestiones acerca de esta pena estriba en si se debe equiparar el concepto de “comunidad” (en declive e incluso inexistente en las dinámicas socio culturales actuales) con el de “sociedad” para que esta alternativa tenga éxito. Si la idea central de la imposición de esta pena es que la respuesta punitiva no es la mejor opción para abordar cuando menos ciertos hechos ilícitos, por el contrario, lo que se pretende es que la respuesta a estos delitos debe contribuir a su erradicación a través de actividades comunitarias de restauración que permitan al autor reflexionar sobre su conducta delictiva para poder afrontar los conflictos de forma responsable, trascendiendo los objetivos educativos, de compensación de daño o de diversión (de la pena), para centrarse en el restablecimiento del orden social mediante la participación en comunidad; resulta fundamental concordar en lo que se entiende por comunidad con el objeto de colegir que estamos ante un instrumento fundamental de la denominada justicia restaurativa, que lo que busca es involucrar al ofensor con la víctima y la comunidad (como afectado general y no específico) a diferencia de otros modelos que también apoyan la imposición de prestaciones de servicios a la comunidad pero dentro de un esquema unilateral donde se asume que es el

Estado quien sabe que le conviene a la víctima y por tanto se centran solamente en el actor.

Dentro de este orden de ideas, también son posiciones interesantes las que buscan equilibrar en esta pena las exigencias de defensa social, tanto en protección del orden público como de reparación del daño al sujeto pasivo del delito, así como la tan buscada inclusión social del actor del ilícito penal (Martin 2000: 215). Tal y como sostiene Diana Britto, quien se opone a la idea expresada por algunos autores que entienden que la prestación de servicios a la comunidad privilegia la restauración de “los vínculos sociales afectados por el delito” sobre la reparación del daño a la víctima, diferenciando entre justicia reparadora o compensatoria (cuyo fin es reponer a las víctimas lo que han perdido durante el curso del delito), y justicia restaurativa, (que busca restaurar el lazo social mediante un proceso reconciliación entre la víctima y autor, con mediación de la comunidad); la prestación de servicios a la comunidad se define como “Justicia con arraigo comunitario que busca, más que castigar, hallar el verdadero origen de los delitos y la violencia para poder acercar a la víctima y al victimario, con acompañamiento de la comunidad, a una solución que repare el daño y las relaciones sociales rotas” (Britto 2009:13).

Es evidente que estos cambios de percepción de la pena y los instrumentos sancionadores del Derecho Penal se deben, como tan acertadamente ha manifestado Jescheck:

(...) al progreso de la investigación criminológica (...) la investigación sobre la socialización ha puesto de manifiesto la forma en que se desarrollan en el hombre sus facultades comunicativas, como la lengua y la capacidad de recepción, la memoria y la actitud de cooperación, y de qué modo se va formando también, a través de ello, el potencial normativo, como el sentido comunitario, la conciencia moral, la orientación a los valores, el sentimiento jurídico y la convicción religiosa (Jescheck 1980: 9-10).

## 2. LA PRESTACION DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURIDICO

*“La pena de prestación de servicios a la comunidad obliga al condenado a trabajos gratuitos en entidades asistenciales, hospitalarias, escuelas, orfanatos otras instituciones similares u obras, siempre que seas públicos”.*

Artículo 34° del Código Penal

En el Perú, uno de los autores que más ha escrito sobre este tópico – la prestación de servicios a la comunidad- es el jurista y magistrado supremo Víctor Prado Saldarriaga, para quien los únicos antecedentes históricos en nuestro país se encuentran en el Código Maúrtua, que prevé el trabajo en obras del Estado o de instituciones de utilidad social como forma de sustituir la prisión convertida por el no pago de multas, y en el Proyecto Hurtado en cuyos artículos 38° y 45° la prestación de servicios figura como sanción sustitutiva.

Este último punto nos lleva a mencionar que en la doctrina se admiten hasta tres clases de pena de Prestación de Servicios a la Comunidad: (i) como pena autónoma: es decir que está prevista expresamente en el catálogo de penas como sanción directa por el delito cometido, (ii) como pena alternativa o sustitutiva de la pena privativa de libertad, cuando la norma le ofrece al juez la posibilidad de aplicar una pena de prestación de servicios u otra, normalmente privativa de libertad, pudiendo el juzgador optar por una de ellas, no ambas. (ii) como pena convertida: cuando el delito está conminado por otra pena (casi siempre privativa de libertad) pero el Juez decide convertirla en prestación de servicios a la comunidad bajo ciertas condiciones.

Con otra denominación, quizás más apropiada, Prado Saldarriaga entiende que a esta pena se le asignan tres roles funcionales, dependiendo del sistema jurídico del que se trate, podemos encontrarnos ante una pena autónoma (C.P. Brasileño), una pena sustitutiva (C.P. Español) o una regla de conducta en los regímenes de probation (Proyecto Alternativo Alemán de 1966). Para efectos de este estudio, se prefiere la primera clasificación porque no distingue entre sistemas jurídicos, máxime si en nuestro ordenamiento jurídico es perfectamente admisible la aplicación de estas tres clases de pena de Prestación de Servicios a la Comunidad.

Como ya hemos señalado, es posible definir a la prestación de servicios a la comunidad como una pena limitativa de derechos que afecta la disposición del tiempo libre del condenado para que realice trabajos o servicios no remunerados en beneficio de la comunidad.

Sin embargo, esta definición es demasiado extensa y es necesario hacer algunas precisiones sobre la base de las características de esta pena que en la doctrina comparada se han establecido en: (i) Su naturaleza es pecuniaria o patrimonial, de la cual se desprende que se trata de un trabajo “gratuito” en el sentido que lo que realmente se está buscando es traducir la remuneración en tiempo, pues la actividad realizada por el condenado tiene un valor económico, (ii) Su especie es pública, en el sentido que el servicio debe ser realizado en una entidad pública o en una entidad privada pero con fines asistenciales o sociales que sean de interés para la comunidad, (iii) No es invasiva, por tanto debe ser realizada en el tiempo libre del condenado, sin que interfiera en sus actividades laborales o estudiantiles, de ser el caso, (iv) Limitada, en tanto debe tener una duración específica, tanto en días de ejecución como en plazo de jornada, (v) Idónea, en el sentido que debe ser cumplida en un lugar adecuado, dentro de la propia comunidad del condenado, (vi) Supervisada, no debemos olvidar que es una pena, y por tanto se requiere un mínimo de control para asegurar su cumplimiento y también su efectividad, (vii) Digna, siendo una pena, es fundamental que no obstante ello, o mejor aún por el mismo hecho de ser una pena, debe estar en consonancia con los principios básicos de respeto a la

dignidad humana; y, (viii) Voluntaria, derivada de la anterior pero con entidad propia pues de lo contrario, a entender de muchos, no sería realmente una “pena de prestación de servicios” sino que se convertiría en una pena de “trabajos forzados”.

A pesar de que este último punto es resaltado en la doctrina moderna, donde se exige el consentimiento del sentenciado para la ejecución de la pena, no queda duda alguna que es necesaria una explicación, pues a priori parecería una desnaturalización del concepto de pena. Muchos autores -sobre todo españoles- han justificado la naturaleza voluntaria de la prestación de servicios en el texto constitucional; sin embargo, hay otras voces que disienten de esta posición al afirmar que “exigir siempre el consentimiento introduce una limitación a la aplicación de esta pena, muchas veces injustificada” (Mapelli 1996: 177). En nuestro país, Peña Cabrera sostiene que al ser la prestación de servicios una clase de pena, no se trata de “trabajos sujetos a las condiciones normales” (1995: 517) y, por tanto, no tendrían por qué ser considerada trabajo no remunerado y caer dentro de la prohibición constitucional.

Para solucionar este impasse que puede terminar por desvirtuar el sentido de la prestación de servicios, se ha sostenido que la voluntariedad o consentimiento obedece más a la finalidad buscada con la imposición de esta pena, que tiene que ver con el diseño político criminal de cada país. En ese sentido, el autor Navarro Althaus señala que:

“Lo cierto es que en el caso de nuestro país, el consentimiento del condenado es más una necesidad de política criminal que una exigencia constitucional. En efecto, frente a la exigencia del artículo 23° de nuestra Constitución que establece que nadie está obligado a prestar un trabajo, sin su libre consentimiento, solo cabría interpretar a contrario dicha disposición para considerar que esta pena requiere lógicamente el acuerdo del condenado. En definitiva, esta condición tiene sentido dentro del marco de los fines de la pena. Es indudable que si se quiere que la pena tenga éxito, se debe contar con la cooperación del delincuente. Imponerle verticalmente la ejecución de una



prestación no es el mejor método para intentar integrarlo o para reforzar su responsabilidad social (Navarro 1999: 92).

Esta discusión se torna más interesante aun si consideramos que el artículo 34° del Código Penal Peruano, tanto en su actual redacción como en el texto anterior, señalan que esta pena **“obliga al condenado a trabajos gratuitos”**, sin introducir el consentimiento en su definición. Lo más grave es que se trata de una modificación relativamente reciente.<sup>4</sup>

Por otra parte, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1191, Decreto Supremo que regula la ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres, señala expresamente en su artículo 15° que: “El condenado está obligado a realizar o permanecer en actividades educativas, psicológicas, de formación laboral o cultural, y de utilidad pública, así como a prestar los servicios gratuitos, **en forma voluntaria** y personal en las Unidades Beneficiarias inscritas en el Registro correspondiente” [el subrayado es mío]<sup>5</sup>. En otras palabras, introduce el consentimiento o voluntariedad del cumplimiento de esta pena como característica de la misma, pero de una manera bastante tímida, casi sin querer o sin que se entienda que se trataría de un elemento sustancial a la prestación de servicios a la comunidad.

Son estas contradicciones una de las razones que dificultan la aplicación de la pena, con mayor razón si existen antecedentes normativos que son bastante claros en señalar que nos encontramos ante una condición esencial de esta pena. En efecto, el Decreto Supremo N° 005-2000-JUS del 28 de junio de 2000, que reglamenta la derogada Ley 27030, señala expresamente en su artículo 8°: “A los efectos de lo establecido en el artículo 34° del Código Penal, se considera prestación de servicios a la comunidad todo trabajo voluntario, gratuito, personal, de utilidad pública y respetuoso de la dignidad de la persona realizado en

---

<sup>4</sup> La actual redacción del artículo 34° del CP proviene del Decreto Legislativo N° 1191 publicado el 22 de agosto de 2015.

<sup>5</sup> Cuya sumilla es: “Del objeto de las Penas Limitativas de Derechos”



cumplimiento de una pena legalmente impuesta”. Esta norma, dejada sin efecto por el artículo 6° de del D.S. 023-2001-JUS del 21 de julio de 2001 y luego dos veces derogada tanto por el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2003-JUS publicado el 11 septiembre 2003, que en su artículo 248° insiste en el mismo concepto: “A los efectos de lo establecido en el artículo 34° del Código Penal, se considera prestación de servicios a la comunidad todo **trabajo voluntario**, gratuito, personal y de utilidad pública”, como por la única disposición derogatoria del ya referido Decreto Legislativo N° 1191 del 21 de agosto de 2015.

Considerando el diseño de nuestra política criminal, los criterios de interpretación normativa y los tratados internacionales que el Perú ha ratificado<sup>6</sup>, entendemos que el carácter voluntario de la prestación de servicios a la comunidad y, por tanto, la exigencia del consentimiento del condenado para la ejecución de la misma, es una característica admitida por nuestro ordenamiento jurídico, que debe ser considerada en cualquier modelo de implementación de la pena de prestación de servicios a la comunidad o cuando menos en aquellos tipos penales que no son sancionados con prestación de servicios a la comunidad como pena autónoma; en aquellos tipos penales que la consideran como pena sustitutiva o alternativa, se debe regular que el no consentimiento de ninguna manera puede enervar la aplicación de otra sanción, para evitar absurdas impunidades, pues como reconoce el autor nacional Villa Stein, “es obvio que mientras no se organicen los sistemas adecuados al funcionamiento de las penas alternativas no se puede recurrir a ellas, sin caer en la burla de la pena o simbolizarla” (Villa Stein 2008: 492).

Esto último resulta particularmente interesante en nuestra realidad porque nose debe olvidar que hay consenso en aceptar que una de las principales desventajas de la prestación de servicios a la comunidad es su escasa eficiencia como pena, además de la tantas veces mencionada frase “se trata de un trabajo poco productivo por ser realizado por personas inexpertas que además impacta

---

<sup>6</sup> Entre otros, aunque siendo los más relevantes para el tema que nos ocupa el Convenio N° 29 de la Organización Internacional del Trabajo (artículo 2°) y la Declaración de Costa Rica de 2005 (artículo 2-a y 3° inciso 4).

negativamente en el mercado laboral del ciudadano libre”. Sin embargo, todas estas deficiencias no deben hacernos perder de vista que nos encontramos frente a una alternativa que, bien ejecutada, tiene un potente efecto resocializador y de prevención especial, además de todas ventajas señaladas que van desde el simple utilitarismo hasta el real cumplimiento de todos los fines de la pena.

### **3. POLÍTICA NACIONAL PENITENCIARIA Y PLAN NACIONAL DE LA POLÍTICA PENITENCIARIA 2016 – 2020**

#### **3.1. La Política Nacional Penitenciaria**

Frente a la crisis del Sistema Penitenciario, la cual se debió en gran medida a la aplicación de una política reactiva y punitiva, el Consejo Nacional de Política Criminal –CONAPOC, organismo multisectorial creado mediante Ley N° 29807 cuya principal función es formular y dar seguimiento a la política criminal del Estado, acordó diseñar e implementar una Política Penitenciaria con carácter multisectorial (involucrando a los actores del Sistema de Justicia como a los sectores salud, educación, producción y otros)<sup>7</sup> que fortalezca el sistema de resocialización de la población penitenciaria de régimen abierto y cerrado, sistematizando la intervención de los sectores competentes para ello.

Siendo así, mediante Decreto Supremo N° 005-2016-JUS de fecha 14 de julio de 2016, se aprobó la Política Nacional Penitenciaria y el Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016-2020, que se han constituido en los principales instrumentos del país en materia penitenciaria, puesto que diseña, establece y sistematiza la intervención del Estado en el Sistema Penitenciario a fin de brindar un tratamiento integral a la población penitenciaria y fomentar la resocialización eficaz de la misma (Consejo Nacional de Política Criminal 2016: 3).

---

<sup>7</sup> Exposición de motivos de la Política Penitenciaria.

La Política ha establecido tres (03) ejes sobre los cuales se han instituido seis (06) lineamientos generales y veintitrés (23) lineamientos específicos orientados a “Racionalizar el ingreso y salida al sistema penitenciario, incrementar la cobertura y calidad del tratamiento diferenciado de la población penitenciaria de régimen cerrado y régimen abierto, así como promover la reinserción social de la población que ha culminado la sanción recibida, a través de una visión sistémica e intervención interinstitucional, multisectorial e intergubernamental en el sistema penitenciario.” (Consejo Nacional de Política Criminal 2016: 68).

El fortalecimiento del sistema penitenciario, de acuerdo con la Política Nacional, se basa en los siguientes ejes y lineamientos generales:

**Eje N° 01:** Sistema de Justicia Penal, enfocado en la racionalización del ingreso y salida de ciudadanos al sistema penitenciario.

- Lineamiento General N° 01: Racionalización de los ingresos y salidas del sistema penitenciario.

**Eje N° 02:** Tratamiento, que corresponde a todas las actividades orientadas a la rehabilitación de la población penitencia en el Sistema Penitenciario en régimen abierto y medio libre.

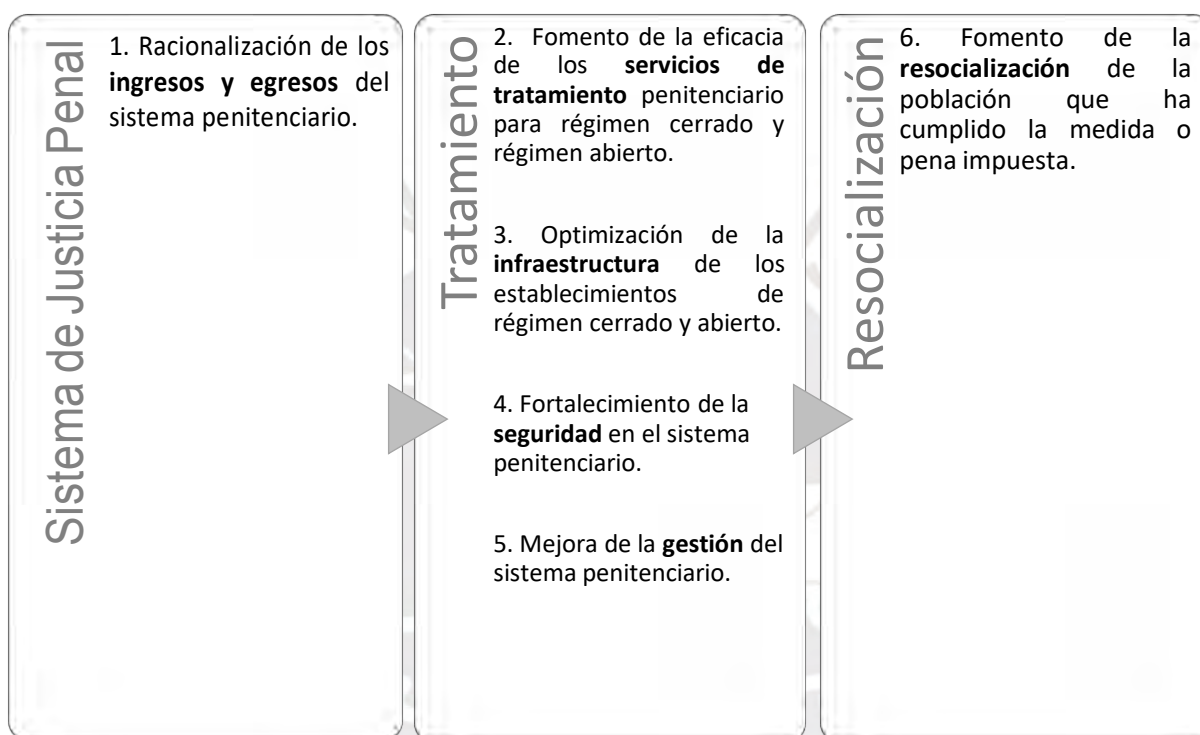
- Lineamiento General N° 02: Fomento de la eficacia de los servicios y programas tratamiento penitenciarios para régimen cerrado y medio libre.
- Lineamiento General N° 03: Optimización de la infraestructura de los establecimientos de régimen cerrado y abierto.
- Lineamiento General N° 04: Fortalecimiento de la seguridad en el sistema penitenciario.
- Lineamiento General N° 05: Mejora de la gestión del sistema penitenciario.

**Eje N° 03:** Resocialización, orientado a facilitar la relación y vinculación de la población penitenciaria con la sociedad.

- Lineamiento General N° 06: Fomento de la resocialización de la población que ha cumplido la medida o pena impuesta.

**Figura 1**

**Ejes y lineamientos generales de la Política Nacional Penitenciaria**



Elaboración Propia

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Para los fines de esta investigación se explicará determinados lineamientos vinculados a la promoción de las penas limitativas de derechos, una de ellas, precisamente, la prestación de servicios a la comunidad.

**El Lineamiento General N° 01**, que está orientado a la racionalización de los ingresos y salidas del sistema penitenciario, señala que la aplicación de una política criminal racional por parte del sistema de justicia penal, que cuente con un modelo de seguimiento y monitoreo que permita racionalizar el ingreso y egreso de los sentenciados en el sistema penitenciario, contribuye con el

fortalecimiento de dicho sistema. Este lineamiento contiene 05 lineamientos específicos dentro de los cuales se encuentra: “c) Fomento de la aplicación de medidas de coerción alternativas al internamiento, uso de salidas alternativas y mecanismos de simplificación, así como de penas alternativas a la privación de la libertad.” (Consejo Nacional de Política Criminal 2016: 72).

**El Lineamiento General N° 02** está orientado a alcanzar la eficacia de la prestación de servicios a la comunidad y fortalecer los programas de tratamiento penitenciario de régimen abierto y cerrado, logrando que toda la población penitenciaria tenga acceso a dicho tratamiento de acuerdo con sus diversas demandas. Dicho lineamiento contiene 03 lineamientos específicos, entre los que se encuentran: “b) Fomento y fortalecimiento del tratamiento en medio libre para personas condenadas a penas alternativas al internamiento o hayan egresado por beneficios penitenciarios”, ello a través de la optimización de programas que logren la adaptación del sentenciado a la sociedad y reduzcan el riesgo de reincidencia delictiva<sup>8</sup>; y, “c) Participación activa de las entidades públicas y privadas en el tratamiento de la población penitenciaria, a través de programas o servicios diferenciados”, involucrando de esta manera a todas las entidades en el tratamiento de la población penitenciario de régimen abierto y cerrado. (Consejo Nacional de Política Criminal 2016: 73)

**El lineamiento general N° 03** está orientado a optimizar la infraestructura penitenciaria de régimen cerrado y abierto a través de la mejora integral de albergue, tratamiento y seguridad para así prestar la asistencia y tratamiento penitenciario adecuado.

**El lineamiento general N° 04** está orientado al fortalecimiento de la seguridad tanto en los establecimientos penitenciarios como en las oficinas de medio libre. Este lineamiento contiene 02 lineamientos específicos entre los que se encuentra: “b) Fortalecimiento de la seguridad en régimen abierto”, el cual consiste en brindar las garantías necesarias al personal penitenciario o al equipo

---

<sup>8</sup> Relacionado con la prevención especial.



multidisciplinario que realiza visitas a domicilio, reduciendo así los niveles de riesgo. (Consejo Nacional de Política Criminal 2016: 74).

**El lineamiento general N° 05** está orientado a mejorar la gestión de los recursos organizacionales (servidores penitenciarios, equipamiento, información) y superar los procesos críticos y prioritarios del sistema penitenciario. Este lineamiento contiene 06 lineamientos específicos, entre los que se encuentra: “d) Mejora de la administración de los servicios penitenciarios, en régimen cerrado y medio libre, de ser el caso”, deduciéndose que en lo concerniente al régimen abierto se refiere al mejoramiento de la Dirección de Medio Libre a fin de que se pueda brindar el tratamiento penitenciario correspondiente y se pueda tener un mayor y mejor control sobre el cumplimiento o no de las sentencias. (Consejo Nacional de Política Criminal 2016: 75).

**El lineamiento general N° 06** está orientado a la creación de mecanismos para fomentar la resocialización de la población penitenciaria de medio libre. Este lineamiento contiene 04 lineamientos específicos entre los que se encuentra: “b) Promoción de la inserción laboral de la población que ha culminado su pena o se encuentre en medio libre”, estimulando la participación de entidades públicas y privadas a través de la implementación de incentivos de distinta índole.

El diseño y elaboración de la Política Nacional Penitenciaria se ha realizado en base a un diagnóstico en el que se han identificado los principales problemas y necesidades prioritarias del sistema penitenciario. En ese marco, los lineamientos específicos señalados, los cuales son relevantes para la presente investigación, responden principalmente a los siguientes problemas (Consejo Nacional de Política Criminal 2006: 38 – 67).

- a. Criminalización, aumento de penas y decisiones fiscales/judiciales severas afectan la dimensión poblacional:** Con relación a este problema, la Política Nacional Penitenciaria ha señalado que existe un porcentaje (en promedio el 10%) de la población penitenciaria de régimen



abierto “(...) que **podría** estar cumpliendo su condena con una pena alternativa al internamiento” [El subrayado es mío] (Consejo Nacional de Política Criminal 2016: 40). Ante ello, el Instituto Nacional Penitenciario plantea la posibilidad de aplicar la figura de la conversión de penas o la implementación de la vigilancia electrónica o grilletes electrónicos (Instituto Nacional Penitenciario 2016: 70). Evidentemente la aplicación de la figura de la conversión contribuiría, entre otras cosas, con el deshacinamiento de los establecimientos penitenciarios.

**b. Atención insuficiente de la población penitenciaria de régimen**

**abierto y cerrado:** Tanto en el régimen abierto como en el cerrado se han identificado problemas en los servicios de tratamiento penitenciario como, por ejemplo: la limitada capacidad de atención de la población penitenciaria lo que se debe, entre otros, al déficit de equipos multidisciplinarios y equipamiento, así como al insuficiente número de técnicos y profesionales encargados del tratamiento penitenciario; la inexistencia de un sistema que permita monitorear el tratamiento de la población penitenciaria; la escasa cantidad de entidades privadas como Unidades Beneficiarias donde los sentenciados la pena de prestación de servicios a la comunidad puedan cumplir con la pena impuesta; y la ausencia de incentivos que promuevan la participación de las entidades gubernamentales y no gubernamentales en el tratamiento de la población penitenciaria en general.

**c. La seguridad para tratamientos cerrado y abierto no es óptima:**

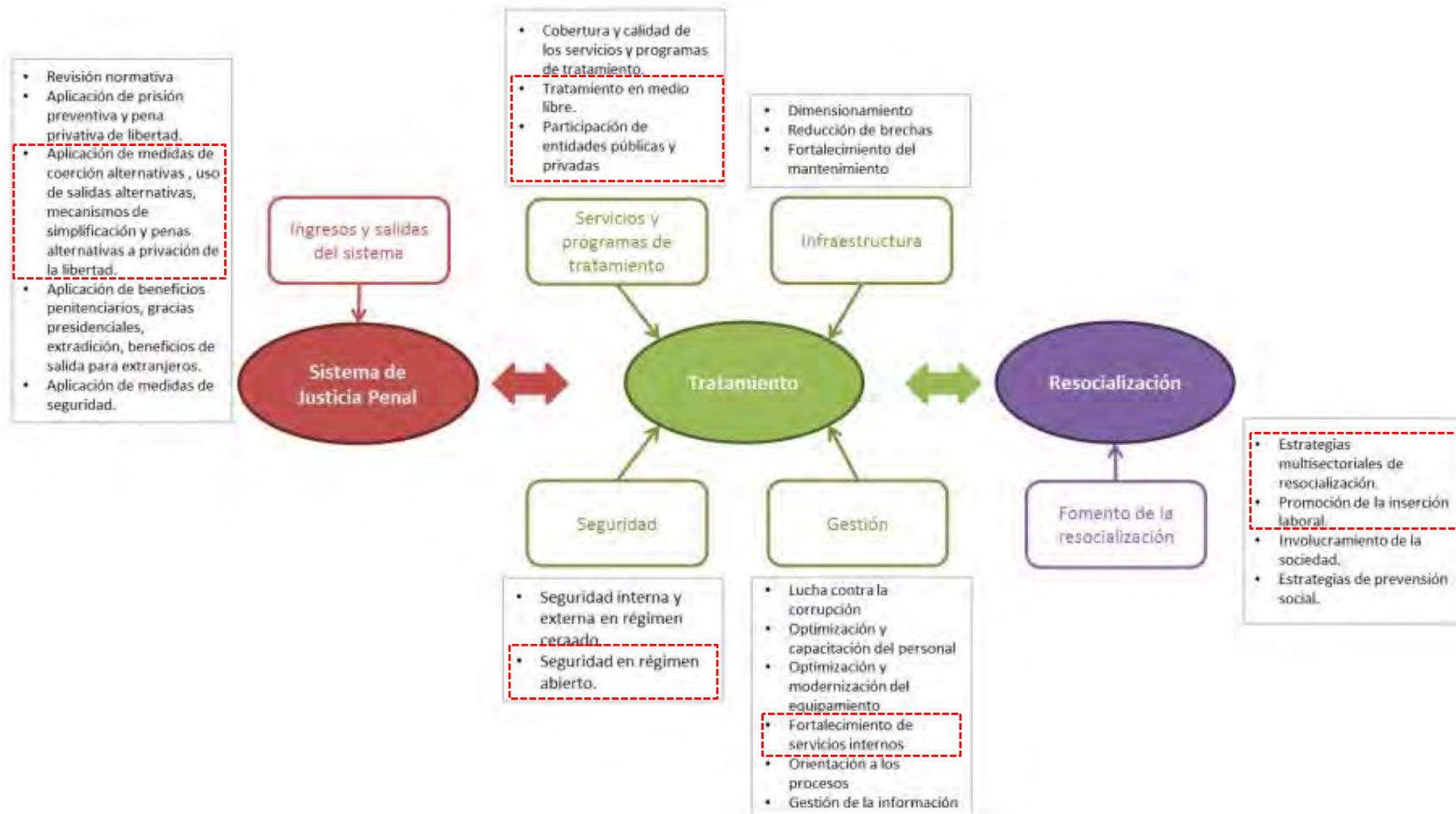
Las deficiencias en la dotación y calidad de recursos, el número insuficiente número de personal penitenciario, la falta de capacitación de dicho personal, la carencia de equipamiento y la corrupción son algunas de las causas que generan la transgresión de la seguridad en los establecimientos penitenciarios. Por su parte, la carencia de medidas de seguridad para el personal penitenciario que realiza las visitas domiciliarias constituye uno de los problemas de seguridad en el régimen abierto.

- d. Inconvenientes en la gestión administrativa penitenciaria:** La sobrepoblación y el hacinamiento penitenciario dificultan la adecuada gestión y administración del sistema y de los servicios; además, la inexistencia de sistemas de intercambio de información genera dificultades en la gestión de la misma. Esta situación se extiende al régimen abierto y cerrado.
- e. Actividades penitenciarias en libertad no son debidamente monitoreadas:** Un porcentaje considerable de la población penitenciaria de régimen abierto, que abarca a los sentenciados a penas limitativas de derechos como a los liberados por beneficios penitenciarios, tienen calidad de “población pasiva”, lo cual puede deberse a la ausencia de un modelo de seguimiento y monitoreo, al número insuficiente de personal y recursos, a la falta de compromiso de las Unidades Beneficiarias, entre otros.

La identificación de estos problemas, así como la información cualitativa y cuantitativa recogida en el diagnóstico, conllevaron al diseño y elaboración de una Política Penitenciaria que involucra a entidades gubernamentales y no gubernamentales que, a través de diversas acciones, contribuyen con el fortalecimiento del sistema penitenciario para así mejorar el tratamiento integral de la población penitenciaria y promover una verdadera reinserción social que sea beneficiosa tanto para el sentenciado como para la sociedad y el Estado.

Figura 2

Política Nacional Penitenciaria, ejes de intervención, lineamientos generales y específicos



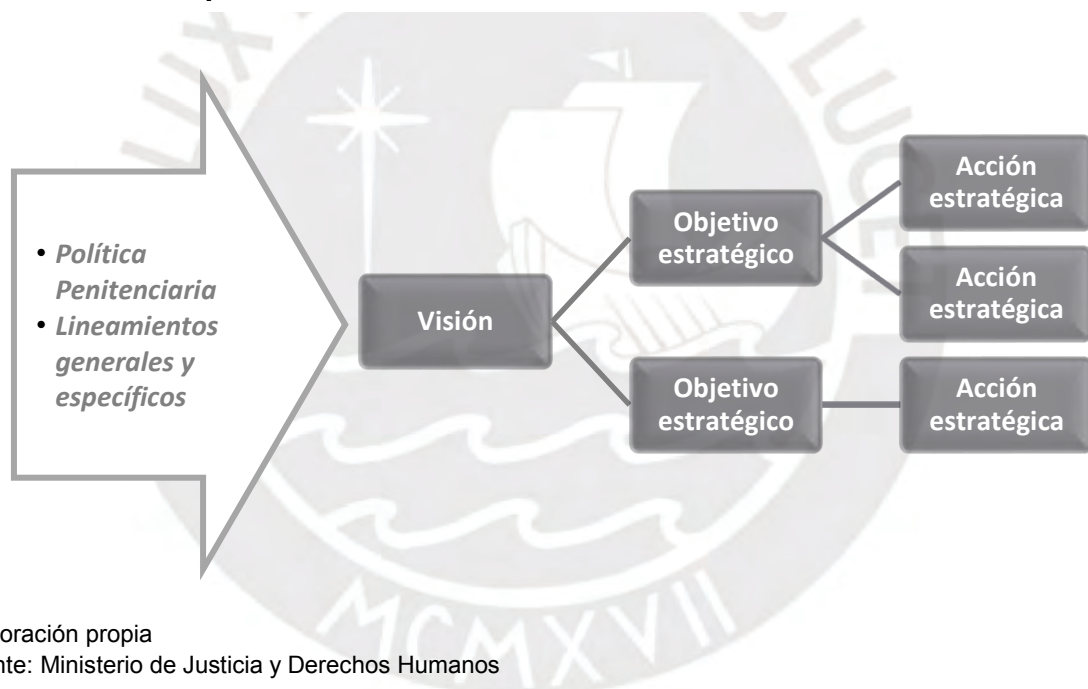
### 3.2. Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016 – 2020

El Plan Nacional es un documento operativo que contiene metas, objetivos y acciones interinstitucionales a través de los cuales se implementan o materializan los lineamientos de la Política Nacional Penitenciaria.

El Plan tiene dieciséis (16) objetivos estratégicos que se enmarcan en los tres ejes de la Política, los cuales contienen acciones estratégicas vinculadas a los lineamientos específicos de la misma.

**Figura 3**

**Esquema del Plan de Acción de la Política Penitenciaria**



Los objetivos y acciones estratégicas vinculadas directamente con la prestación de servicios a la comunidad son:

#### **Eje N° 01: Sistema de Justicia Penal**

- Objetivo estratégico N° 02: Promover la aplicación excepcional y razonable de la prisión preventiva y de la pena privativa de libertad.

Entre las acciones estratégicas se encuentra la capacitación, sensibilización u orientación a los jueces, fiscales y operadores del sistema de justicia penal sobre penas alternativas a la pena privativa de libertad a fin de garantizar su correcta aplicación.

- Objetivo Estratégico 03: Promover el empleo oportuno de las salidas alternativas y mecanismos de simplificación procesal. Entre las acciones estratégicas se encuentra la elaboración de propuestas normativas que permitan las salidas alternativas cuyo procedimiento sea ágil y la respectiva capacitación a jueces, fiscales y operadores de justicia.

## **Eje N° 02: Tratamiento**

- Objetivo Estratégico 05: Fortalecer y articular la cobertura de los servicios de tratamiento para la población penitenciaria. Entre las acciones estratégicas se encuentra el monitoreo y supervisión del cumplimiento de las penas por parte de la población penitenciaria de régimen abierto, para lo cual se ha establecido como indicador el porcentaje de sentenciados que cumplieron con la pena y la evaluación integral de la población de medio libre.
- Objetivo Estratégico 06: Impulsar la participación en todas las etapas del tratamiento de las entidades públicas y privadas. Entre las acciones estratégicas se encuentra la ampliación de la oferta de las Unidades Receptoras, para lo cual se ha establecido como indicador la tasa de variación de Unidades Receptoras activas.
- Objetivo Estratégico 08: Fortalecer los mecanismos de control e inteligencia en el sistema penitenciario. Entre las acciones estratégicas se encuentra el adecuado seguimiento a los equipos multidisciplinarios a fin de evitar riesgos que atenten contra su integridad.
- Objetivo Estratégico 10: Incrementar el desempeño de los servidores del sistema penitenciario. Entre las acciones estratégicas se encuentra el incremento de personal penitenciario acorde con los estándares fijados por la autoridad penitenciaria; la capacitación especializada y focalizada del recurso humano para incrementar su desempeño y generar beneficios



concretos; y el reconocimiento por desempeño del personal penitenciario destacado.

- Objetivo Estratégico 13: Optimizar los procesos prioritarios del sistema penitenciario. Entre las acciones estratégicas se encuentra la aplicación y monitoreo de procesos priorizados y estandarizados.
- Objetivo Estratégico 14: Fomentar la sistematización e integración de información y conocimiento del sistema penitenciario. Entre las acciones estratégicas se encuentra la sistematización e interconexión de la información institucional e interinstitucional de la población penitenciaria.

### Eje N° 03: Resocialización

- Objetivo Estratégico 15: Fortalecer la resocialización de la población de medio libre y que ha cumplido la pena impuesta.

Entre las acciones estratégicas se encuentra el acompañamiento para la resocialización integral de la población de régimen abierto.

**Figura 4**  
**Objetivos Estratégicos del Plan Nacional Penitenciario**



Elaboración: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



## **Capítulo II**

### **ESTADO SITUACIONAL DE LA PENA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD EN EL PERÚ**

#### **1. PROCEDIMIENTO DE LA IMPOSICIÓN DE LA PENA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD**

La pena de prestación de servicios a la comunidad es una de las clases de penas limitativas de derechos contempladas en el artículo 31° del Código Penal vigente. Como todas las penas limitativas de derechos, la prestación de servicios a la comunidad se impone a personas de escasa peligrosidad que han cometido hechos delictivos no muy graves.

Según el artículo 34° del Código Penal, a través de la imposición de la pena prestación de servicios a la comunidad se obliga al condenado a realizar labores no remuneradas en entidades públicas dedicadas a actividades asistenciales, hospitalarias, escuelas, orfanatos y otras similares; no obstante, el condenado también puede trabajar en entidades privadas con fines asistenciales o sociales. Estos lugares reciben la denominación de Unidades Beneficiarias, las cuales se encuentran inscritas en el Registro Nacional de Entidades Receptoras que está a cargo del Instituto Nacional Penitenciario.<sup>9</sup>

Las Unidades Beneficiarias, conforme a lo establecido por el Decreto Legislativo N° 1191, Decreto que regula la ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres, son toda institución pública que está registrada en el Instituto Nacional Penitenciario, que brinda servicios asistenciales (salud, educación u otros) y que dependen del gobierno nacional, regional o local o de organismos autónomos; asimismo, pueden ser Unidades Beneficiarias las instituciones privadas sin fines de lucro que brinden servicios

---

<sup>9</sup> Art.9. del Decreto Supremo N° 004-2016-JUS.

asistenciales o sociales. Se precisa que esta definición guarda concordancia con el artículo 34° de Código Penal.

De otro lado, de acuerdo con el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1191, el cómputo de las penas de prestación de servicios a la comunidad se realiza en jornadas de diez horas semanales: los sábados, domingos o feriados. Dichas jornadas se computan sobre la efectividad del servicio o la permanencia efectiva de sentenciado en los programas, entendiendo que este último término –programas- se refiere al trabajo gratuito que se le asignó en alguna Unidad Beneficiaria. No es considerado para el cómputo de la pena el tiempo de refrigerio, descanso, evaluación de las aptitudes, diseño del plan individual de actividades o el tiempo de inducción o enseñanza previa.

La imposición de la pena de prestación de servicios está a cargo del juez penal, quien, en virtud de las características propias de cada caso y en el marco de los principios del Derecho penal y de las reglas de individualización de la pena establecidas en el artículo 45° del Código Penal, determina la sanción penal de prestación de servicios a la comunidad como pena autónoma, sustitutiva o alternativa a la pena privativa de libertad o como conversión de la pena privativa de libertad.

#### **a. La prestación de servicios a la comunidad como pena autónoma**

Dicha pena limitativa de derechos se aplica como pena autónoma cuando el Código Penal la establece como sanción para determinadas faltas y tipos penales. Cabe señalar que en este caso el juzgador sólo tiene discrecionalidad para establecer el número de jornadas de la prestación de servicios a la comunidad, dentro de los márgenes establecidos en cada tipo penal.

Los tipos penales cuya conminación penal es la prestación de servicios a la comunidad como pena autónoma son:

- Injuria (artículo 130° del Código Penal). Este delito también puede ser sancionado con multa.
- Delitos contra el estado civil cuando el agente haya cometido el delito por un móvil de honor (artículos 143°, 144° y 145° del Código Penal).
- Frustración de correspondencia epistolar o telegráfica (artículo 163° del Código Penal).
- Ejercicio arbitrario del derecho por propia mano (artículo 417° del Código Penal).

**b. La prestación de servicios a la comunidad como pena alternativa o sustitutiva de la pena privativa de libertad**

Conforme a lo previsto por el artículo 32° del Código Penal, el juez podrá optar por aplicar la prestación de servicios a la comunidad, como sustitutiva de la pena privativa de libertad, cuando esta última no sea superior a cuatro años y cuando la norma establezca ambas penas como alternativas. A pesar de no contar con data oficial, la observación de la práctica forense ha demostrado que el juez, en lugar de optar por la prestación de servicios a la comunidad, prefiere dictar pena privativa de libertad suspendida en su ejecución.

Los tipos penales en los que la norma regula la posibilidad de aplicar la pena de prestación de servicios a la comunidad como pena alternativa o sustitutiva de la pena privativa de libertad efectiva son:

- Infanticidio (artículo 110° del Código Penal).
- Homicidio culposo (artículo 111° del Código Penal).
- Autoaborto (artículo 114° del Código Penal).
- Aborto preterintencional (artículo 118° del Código Penal).
- Alteración o supresión del estado civil (artículo 143° del Código Penal).
- Inducción a la fuga de menor (artículo 148° del Código Penal).
- Omisión de prestación de alimentos (artículo 149° del Código Penal).
- Hurto de uso de ganado (artículo 189°B del Código Penal).

- Conducción en estado de ebriedad o drogadicción (artículo 274° del Código Penal).
- Ejercicio malicioso y desleal de la medicina (artículo 291° del Código Penal).
- Formas culposas de los delitos contra la salud pública previstos en los artículos 286° a 289° del Código Penal (artículo 295° del Código Penal).
- Discriminación e incitación a la discriminación (artículo 323° del Código Penal).
- Actos de menosprecio contra los símbolos, próceres o héroes patrios (artículo 345° del Código Penal).
- Publicidad ilegal del sentido de voto (artículo 358° del Código Penal).
- Ostentación de distintivos de función o cargos que no ejerce (artículo 362° del Código Penal).
- Violencia contra la autoridad para impedir el ejercicio de sus funciones (artículo 366° del Código Penal).
- Resistencia o desobediencia a la autoridad, cuando se desobedezca la orden de realizarse un análisis de sangre u otros fluidos (artículo 368° del Código Penal).
- Atentado contra la conservación e identidad de objeto (artículo 370° del Código Penal).
- Negativa a colaborar con la administración de justicia (artículo 371° del Código Penal).
- Atentado contra documentos que sirven de prueba en el proceso, si la destrucción o inutilización es por culpa (artículo 372° del Código Penal).
- Perturbación del orden en el lugar donde la autoridad ejerce su función (artículo 375° del Código Penal).
- Patrocinio ilegal (artículo 385° del Código Penal).

**c. La prestación de servicios a la comunidad como conversión de la pena privativa de libertad**

Conforme a lo dispuesto por el artículo 52° del Código Penal, cuando la pena privativa de libertad a imponerse no sea mayor a cuatro años, el juez podrá convertirla en una pena de prestación de servicios a la comunidad sin que ésta esté prevista como pena autónoma o sustitutiva de la pena privativa de libertad; ello siempre que no sea procedente la condena condicional<sup>10</sup> o la reserva del fallo condenatorio<sup>11</sup>. En este caso, la norma ha establecido que siete días de privación de libertad se equiparan con una jornada de prestación de servicios a la comunidad.

Aunque no hay precisión normativa, se debe entender que la conversión opera al momento de emitirse la sentencia, aunque también es posible que el condenado a pena privativa de libertad (que se encuentra recluido en un establecimiento penitenciario) pueda solicitar la conversión de la misma, conforme a lo establecido por el Decreto Legislativo N° 1300, que regula el procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad por penas alternativas, en ejecución de condena, y el Decreto Supremo N° 014-2017-JUS, que aprueba el protocolo de actuación interinstitucional para la aplicación del procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad por penas alternativas en ejecución de condena conforme al Decreto Legislativo. En los casos de conversión de una sentencia ya consentida y en proceso de ejecución, es muy probable que se cuestione la constitucionalidad de dichas normas por vulnerar el principio de cosa juzgada, lo cual complicaría su aplicación

---

<sup>10</sup> Según el artículo 57° del Código Penal, el juez podrá suspender la ejecución de la pena siempre que sea privativa de libertad no mayor de 4 años, que el sujeto activo no sea reincidente o habitual y que por la comisión del hecho y la conducta procesal el juez infiera que no volverá a cometer nuevo delito. El plazo de suspensión es de 1 a 3 años, es inaplicable a funcionarios públicos condenados por peculado y colusión y requiere la imposición de reglas de conducta.

<sup>11</sup> Según el artículo 62° y 63° del Código Penal, la reserva del fallo condenatorio consiste en la abstención de dictar la pena resolutive de la sentencia de manera tal que no se generen registros por la comisión del delito. Esta figura penal opera cuando el delito está sancionado con pena privativa de libertad no mayor de tres años o con multa, asimismo cuando la pena a imponerse no supere las 90 jornadas de prestación de servicios a la comunidad o limitación de días libres, o los dos años de inhabilitación.



por parte del Órgano Jurisdiccional, pues de declararse inconstitucional, sería prohibida su implementación.

Estos dos últimos casos están orientados a evitar la excesiva y, algunas veces, exagerada imposición de la pena privativa de libertad y, de ser posible, sustituir o reemplazar ésta por una pena menos gravosa o cuando menos equivalente, con la finalidad de evitar la prisionalización. En ambos casos, la sustitución o conversión de la pena privativa de libertad por una de prestación de servicios a la comunidad, depende de la facultad discrecional del juzgador, quien además de tener en cuenta lo previsto en el artículo 45 ° del Código Penal, referido a los presupuestos para fundamentar y determinar la pena, debe evaluar:

“(…) la gravedad del delito, grado de responsabilidad del autor o partícipe, las cualidades y condiciones físicas y psicológicas del sentenciado. Sobre esto último, se deberá tener en cuenta además, la edad, estado de salud, habilidades, conocimientos, ocupación u oficio, capacidades desarrolladas por medio del estudio, trabajo o las propias condiciones de vida del sentenciado. **Asimismo en la decisión sustitutiva el Juez deberá sopesar otros factores como lo innecesario de la reclusión y las inconveniencias por razones preventivos generales y especiales**” [El resaltado es mío].<sup>12</sup>

En el marco del enfoque reflexivo y humanista de la Política Criminal moderna, resulta importante resaltar este último aspecto, toda vez que conforme señala el primer considerando de la Resolución Administrativa N° 164 – 2013-P-PJ, Circular para la debida ejecución y cumplimiento de las penas limitativas de derechos de prestación de servicios a la comunidad y limitación de días libres, la imposición de la pena de prestación de servicios a la comunidad como pena alternativa a la pena privativa de libertad efectiva es una de las mejores alternativas, toda vez que evitaría la estigmatización que genera la prisión y cumpliría su finalidad preventivo especial puesto que contribuiría con la

---

<sup>12</sup> Circular para la debida ejecución y cumplimiento de las penas limitativas de derechos de prestación de servicios a la comunidad y limitación de días libres, aprobado por la Corte Suprema de Justicia de la República mediante Resolución Administrativa N° 164 – 2013-P-PJ.



resocialización del condenado y con su finalidad retributiva a favor del Estado. Sin embargo, como se analizará posteriormente, la prestación de servicios a la comunidad, pese a haber sido considerada como una de las mejores alternativas a la pena privativa de libertad, viene presentando problemas en su ejecución y cumplimiento.

En ese mismo sentido, como ya se ha señalado, la Política Nacional Penitencia ha establecido como su Lineamiento General N° 01 “La racionalización de los ingresos y salidas del sistema penitenciario”, dentro del cual ha desarrollado 05 lineamientos específicos, refiriéndose unos de ellos al fomento, entre otros, de las penas alternativas a la privación de libertad; en atención al mencionado enfoque político criminal moderno y la facultad jurisdiccional – en algunos casos- de sustituir, reemplazar o convertir la pena privativa de libertad efectiva en una de prestación de servicios a la comunidad.

Ahora bien, una vez impuesta la pena de prestación de servicios a la comunidad y habiéndose emitido la sentencia condenatoria correspondiente, ésta debe ser notificada al sentenciado y a los sujetos procesales ya sea de forma personal, cuando se ha emitido en presencia física de éstos, o por la vía correspondiente en un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas de haber sido dictada; incluso se prevé la notificación vía fax, telegrama, correo electrónico o telefónicamente, sin perjuicio de la notificación escrita, con la finalidad de realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de la sentencia. Aparentemente dicha disposición se refiere a la necesidad de que el Órgano Jurisdiccional coadyuve con garantizar la presentación del sentenciado en la respectiva oficina del Instituto Nacional Penitenciario a fin de dotar de celeridad al cumplimiento de la sentencia. En el caso de que se advirtiera algún vicio en la notificación, ésta se convalida si es que el sentenciado tomó conocimiento oportuno del contenido de la sentencia o ésta, a pesar de la ausencia de algún requisito formal, ha cumplido con su finalidad<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Artículo 9° del Decreto Legislativo N° 1191.

Respecto del contenido de la sentencia, el artículo 7° del citado Decreto Legislativo, ha establecido algunos requisitos especiales para el caso de la imposición de la pena de prestación de servicios a la comunidad o limitación de días libres. Estos requisitos son:

- a. Número exacto de jornadas.
- b. Disposición de que el sentenciado se apersona a la Dirección de Medio Libre del Instituto Nacional Penitenciario, o, de corresponder a los órganos desconcentrados, se entiende que se refiere a las oficinas regionales, o los que hagan sus veces, dentro de los cinco (05) días de leída o notificada la sentencia.
- c. Apercibimiento expreso de convertir o revocar la pena limitativa de derechos por una pena privativa de libertad, si es que el sentenciado se resiste al cumplimiento de la sentencia o abandona las actividades desarrolladas en el marco del cumplimiento de la pena. Sobre este punto, la norma no ha precisado si la revocatoria o la conversión implican necesariamente que la pena privativa de libertad resultante va a tener carácter de “efectiva”; dicho aspecto será tratado más adelante.

Sobre ello, ante la existencia de una sentencia condenatoria firme o ejecutoriada, de acuerdo al artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1191 (concordante con el artículo 27° de su reglamento), el juez competente debe remitir a la Dirección de Medio Libre del Instituto Nacional Penitenciario, las copias certificadas de dicha sentencia y su consentimiento, e indicar el último domicilio señalado por el sentenciado en autos, sin perjuicio de que envíe dichos documentos a los órganos desconcentrados -se entiende que se refiere a las oficinas regionales- o los que hagan sus veces. Esta comunicación deberá realizarse en un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas a partir de la lectura de la sentencia en presencia del sentenciado y conformidad de este último, o a partir de la devolución del expediente al juzgado, tras la confirmación de una sentencia que ha sido recurrida; en este último caso, se suspende la ejecución de la pena hasta que el Órgano Jurisdiccional se pronuncie en segunda instancia.

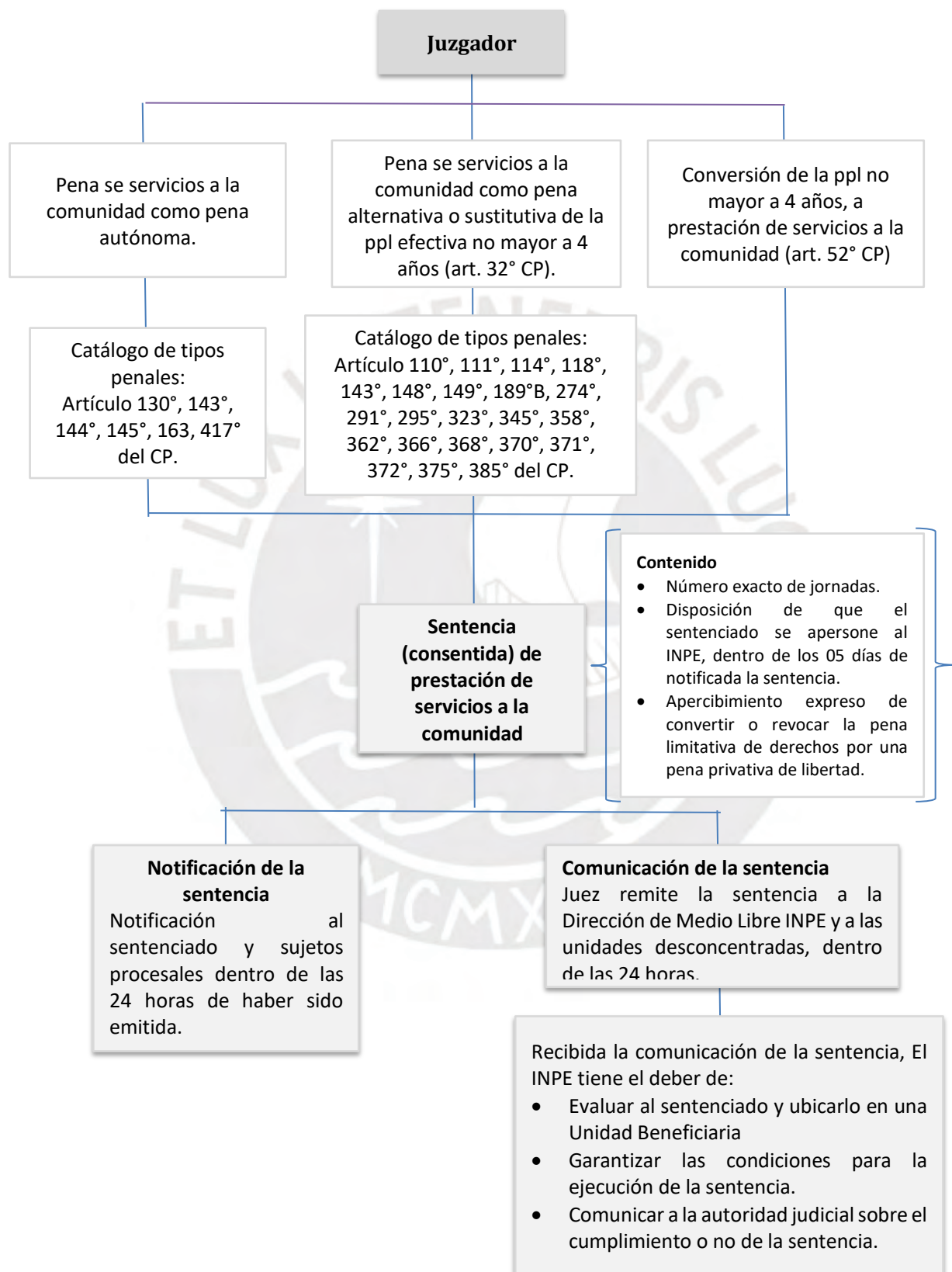
De acuerdo con el artículo 17° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1191 “El juez tiene el deber de informar e instruir al condenado y a su defensa técnica, sobre la naturaleza, modalidad y forma de ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad (...)”. Siendo así, se colige que el juez debe cumplir con este deber impuesto por la norma al momento de emitir la sentencia, siempre que el sentenciado se encuentre físicamente en dicho acto o, en su defecto, en el texto de la sentencia si se trata del supuesto contenido en el artículo 8.1 inciso b del citado Decreto Legislativo que se refiere a los casos en los que la sentencia condenatoria es notificada debido a la ausencia del sentenciado.

El Instituto Nacional Penitenciario, una vez que toma conocimiento de la sentencia, de acuerdo con el artículo 11 ° del Decreto Legislativo N° 1191, tiene el deber de:

- a. Evaluar al sentenciado y ubicarlo en una Unidad Beneficiaria.
- b. Garantizar las condiciones adecuadas para que el sentenciado cumpla con la prestación de servicios a la comunidad.
- c. Comunicar a la autoridad judicial sobre el cumplimiento o incumplimiento de los sentenciados a la prestación o permanencia a las penas limitativas de derechos, bajo responsabilidad funcional. Dicha comunicación deberá ser célere y oportuna.

En suma, la pena de prestación de servicios a la comunidad es impuesta por el Órgano Jurisdiccional, pero su participación no se agota con el dictado de la sentencia, sino que también tiene el deber de velar por el cumplimiento de la pena impuesta y ejercer el control jurisdiccional correspondiente, haciendo uso de las facultades coercitivas que legalmente se le concedieron. Por su parte, la autoridad penitenciaria es la institución encargada de la ejecución y supervisión de dichas penas, toda vez que los sentenciados pasan a conformar la población penitenciaria de medio libre.

**Figura 5**  
**Procedimiento de imposición de la prestación de servicios a la comunidad**



## 2. PROCEDIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD

El Decreto Legislativo N° 1191 en su artículo 2°, concordante con el artículo 5° y 12° de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2016-JUS, señala que el juez tiene el deber de velar por el cumplimiento de las penas limitativas de derechos, ejerciendo control jurisdiccional de la misma y empleando las medidas coercitivas que la ley le otorga. En ese marco, a través de dicho Decreto Legislativo se le otorga al juez el **deber** de impulsar el cumplimiento de la sanción, bajo responsabilidad funcional; es así como se le otorgan las siguientes facultades que, según el Reglamento, no son restrictivas, dado que el juez **tiene** que hacer todo lo que legalmente se le permita (agotar esfuerzos) para que los sentenciados cumplan y ejecuten la pena impuesta:

- a. Resolver los incidentes que se presenten en el transcurso de la ejecución de la pena limitativa de derechos.
- b. Realizar las comunicaciones de ley y realizar las diligencias necesarias para su cumplimiento.
- c. Controlar que la ejecución de la pena limitativa de derechos se ejecute en el marco de lo dispuesto por la sentencia.
- d. Revisar cada dos meses el cumplimiento de la sentencia, de oficio o a pedido de parte, bajo responsabilidad.
- e. Si se advirtiera el abandono o incumplimiento injustificado de la pena limitativa de derechos convertirla o revocarla, según corresponda, por una pena privativa de libertad.
- f. Requerir a la Unidad Beneficiaria la información periódica sobre los resultados y seguimiento del cumplimiento de la pena limitativa de derechos, ello sin perjuicio de verificar directamente el cumplimiento de la sentencia a través de la cual se impuso la pena.
- g. Emplazar al sentenciado a fin de que concurra a la Unidad Beneficiaria para el cumplimiento oportuno de la sentencia.
- h. Requerir al Instituto Nacional Penitenciario, específicamente a la Dirección de Medio Libre, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, a fin de que informen sobre el cumplimiento o incumplimiento de la pena impuesta.



- i. Sancionar con multa, sin perjuicio de iniciar la acción penal que corresponda, a la Unidad Beneficiaria que se oponga o resista efectivizar la sanción impuesta o no incumpla con el deber de informar al juez cuando éste lo requiera.
- j. Sancionar con multa, sin perjuicio de iniciar la acción penal que corresponda, al abogado o sentenciado que haga solicitudes orientadas a impedir o dilatar la concreción de la medida.

De otro lado, el Decreto Legislativo N° 1191 y su reglamento señalan que el Instituto Nacional Penitenciario, a través de la Dirección de Medio Libre, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, es responsable de “(...) organizar, conducir, evaluar, inspeccionar, supervisar y diseñar el plan individual de actividades de los condenados a la pena de prestación de servicios a la comunidad.”<sup>14</sup>. Asimismo, en su artículo 16° establece que el **condenado está obligado a prestar los servicios gratuitos, en forma voluntaria y personal** en las Unidades Beneficiarias<sup>15</sup>. Para estos efectos, la autoridad penitenciaria cuenta con un registro de condenados a la pena de prestación de servicios a la comunidad y limitación de días libres.

En ese contexto, se advierte que la norma especial vigente que regula la ejecución de las penas limitativas de derechos, a diferencia de la derogada Ley N° 27030 y su reglamento, en la que únicamente se contemplaba al Instituto Nacional Penitenciario como organismo responsable de la ejecución de las penas limitativas de derechos sin hacer mención al Órgano Jurisdiccional como organismo responsable de velar por el cumplimiento de las penas limitativas de derechos, ha contemplado expresamente el deber jurisdiccional, bajo responsabilidad funcional, de efectivizar lo decidido en la condena, a través de la ejecución de la sentencia, exhortando a los jueces a usar las medidas legales coercitivas y realizar todos los esfuerzos, si fuera necesario, para dicho fin; ello con miras a “concretizar la tutela efectiva del requerimiento que originó el

---

<sup>14</sup> Artículo 13 del D.S. 006-2016-JUS

<sup>15</sup> La voluntariedad de la pena de prestación de servicios a la comunidad y ha sido desarrollada en el capítulo 1.

proceso y, con ello, el cumplimiento de la Constitución Política del Perú y las leyes correspondientes”<sup>16</sup>. Para tales efectos, la norma le ha concedido al Órgano Jurisdiccional, específicamente al juez, las facultades señaladas anteriormente con la finalidad de impulsar el cumplimiento de la sanción, destacando entre dichas facultades, que por la redacción parece un deber, la revisión bimensual del cumplimiento de la sentencia y, la supervisión, control y requerimiento al Instituto Nacional Penitenciario o Unidades Beneficiarias información sobre el cumplimiento o incumplimiento de las jornadas fijadas en la sentencia condenatoria; esto último, mientras que en el Decreto Legislativo materia de análisis es una facultad del juez, en su reglamento figura como una obligación, bajo responsabilidad funcional<sup>17</sup>.

Siendo así, se verifica que una de las innovaciones del recientemente publicado Decreto Legislativo N° 1191 y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2016- JUS, consiste en involucrar, con facultades-deberes específicos, al Órgano Jurisdiccional en la etapa de cumplimiento y ejecución de la sentencia condenatoria de pena limitativa de derechos. En ese marco, además del Instituto Nacional Penitenciario, el juez adquiere un rol evidentemente activo con posterioridad a la imposición de la pena, convirtiéndose en un actor relevante que garantiza el cumplimiento de la pena. De esta manera, la norma señala las competencias del juez y del Instituto Nacional Penitenciario en el marco de la ejecución de la pena limitativa de derechos:

“El Juez tiene el deber de velar por el correcto cumplimiento de las penas de prestación de servicios a la comunidad y limitación de días libres, efectivizando lo decidido en la condena, ejerciendo control jurisdiccional de la misma y empleando las medidas coercitivas que la ley le otorga para dicho fin.

La Dirección de Medio Libre del INPE, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces diseñan, organizan, conducen, evalúan, inspeccionan y supervisan la ejecución de prestación de servicios a la comunidad y limitación de días libres. (...)”<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1191.

<sup>17</sup> Artículo 6 literal h. del Decreto Legislativo N° 1191 y artículo 21° de su reglamento.

<sup>18</sup> Art. 5 del Decreto Supremo 004-2016-JUS.

**Cuadro descriptivo de la aplicación y ejecución de la prestación de servicios a la comunidad**

<b>Procedimiento</b>		
<b>Responsable</b>	<b>Actividad</b>	<b>Descripción</b>
<b>Del inicio de la ejecución de la pena de prestación de servicios a la comunidad</b>		
<b>INPE</b> Dirección de Medio Libre del INPE, así como sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces	<b>1</b>	<p>El juez remite copias certificadas de la sentencia condenatoria – consentida o ejecutoriada- y el oficio donde se indica el último domicilio consignado en autos por el sentenciado, a la Dirección de Medio Libre del INPE así como a sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces. Estas copias son remitidas al Registro Penitenciario, quien, a su vez, las remite al Equipo Técnico Evaluador, para la evaluación y ubicación del sentenciado.</p> <p>La Dirección de Medio Libre del INPE, así como sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, llevan un registro de condenados a penas limitativas de derechos, donde se consignan los siguientes datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de expediente judicial.</li> <li>- Nombre y/o denominación del Órgano Jurisdiccional que la impuso.</li> <li>- Tipos penales que fueron materia de juzgamiento.</li> <li>- Tipo de pena impuesta.</li> <li>- El número de jornadas impuestas al condenado.</li> <li>- Duración de la pena.</li> <li>- Información según sea el caso, sobre el avance o cumplimiento de la pena impuesta.</li> <li>- Información sobre el reinicio del cumplimiento de la jornada impuesta.</li> </ul>

<p><b>INPE</b> Dirección de Medio Libre del INPE, así como sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces</p>	<p><b>1</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información, según sea el caso, sobre la situación de resistencia y abandono del sentenciado.</li> <li>- Información según sea el caso, sobre su revocatoria o conversión.</li> <li>- Información según sea el caso, sobre los motivos de su extinción o rehabilitación.</li> </ul> <p>La Dirección de Medio Libre del INPE es el órgano encargado de consolidar el registro de condenados a la pena de prestación de servicios a la comunidad, así como de limitación de días libres que obran en la base de datos de sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces. Dicha información es reservada, bajo responsabilidad penal y/o administrativa. El registro de la información deberá realizarse dentro de las veinticuatro (24) horas de recibida la comunicación por parte de la autoridad judicial.</p> <p>El fiscal o el juez solicitan información del registro de condenados a la pena de prestación de servicios a la comunidad, así como de limitación de días libres, mediante la plataforma de interoperabilidad del Instituto Nacional Penitenciario, la cual es remitida sin más trámite y dentro de un plazo máximo de dos (02) días, más el término de la distancia.</p> <p>(Art. 31, 51, 56, 57, 58 y 59 del DS 004.2016-JUS)</p>
<p><b>INPE</b> Dirección de Medio Libre del INPE, así como a sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces</p>	<p><b>2</b></p>	<p>Conforme al contenido de la sentencia, el sentenciado deberá apersonarse dentro de los cinco (05) días hábiles de leída o notificada la misma, a la Dirección de Medio Libre, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, que tengan jurisdicción geográfica del domicilio real donde resida, o donde ejerza su actividad laboral permanente, de ser el caso.</p> <p>(Inciso b, art. 7 del D.L. 1191)</p>

<p><b>INPE</b> Equipo Técnico Evaluador</p>	<p><b>3</b></p>	<p>Presentado el sentenciado ante la Dirección del Medio Libre del INPE, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, el Equipo Técnico Evaluador procederá a evaluarlo. En caso de que la evaluación no pueda realizarse en ese momento, ésta se realizará en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles.</p> <p>El Equipo Técnico Evaluador, el mismo día de realizada la evaluación, remitirá un Informe y el Plan Individual de Actividades del condenado a su jefe inmediato superior, quien, a su vez, deberá remitir dichos documentos a la Unidad Beneficiaria, al fiscal y a la autoridad judicial competente, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de realizada la evaluación.</p> <p>(Art. 12 del D.L. 1191 y art. 34 del DS 004-2016-JUS).</p>
<p><b>INPE</b> Equipo Técnico Evaluador</p>	<p><b>4</b></p>	<p>La evaluación y la asignación de la jornada de prestación de servicios a la comunidad se realizarán teniendo en cuenta los intereses, aptitudes, habilidades, capacidades, ocupación u oficio edad, estado civil y otros criterios válidos. El Equipo Técnico Evaluador podrá solicitar al condenado o a la entidad competente la información que estime pertinentes a efectos de coadyuvar con la elaboración del Plan Individual de Actividades.</p> <p>Los sentenciados prestarán los servicios, de preferencia en la localidad donde reside el condenado, o donde ejerce una actividad laboral o educacional permanente; ello dependerá de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La disponibilidad de plazas de servicios que faciliten las unidades beneficiarias.</li> <li>- Las características y aptitudes del condenado.</li> </ul> <p>(Artículo 8, 9 y 10 del D.S. 004-2016-JUS)</p>



<p><b>INPE</b> Equipo Técnico Evaluador</p>	<p><b>5</b></p>	<p>El Plan de actividades elaborado por el Equipo Técnico Evaluador, deberá contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Individualización del condenado.</li> <li>- Transcripción de la parte resolutive de la sentencia que ordena la ejecución de la pena.</li> <li>- Duración de la pena, especificando el horario y los días con actividades programadas.</li> <li>- Descripción del servicio a ejecutar.</li> <li>- Descripción de los intereses, aptitudes, habilidades, capacidades del condenado, así como su ocupación u oficio, edad, estado civil y otros criterios o parámetros que sirvieron de sustento en la evaluación y ubicación de éste en la unidad beneficiaria asignada.</li> <li>- Nombre y ubicación de la Unidad beneficiaria donde se prestará el servicio, así como los nombres y apellidos de la persona encargada y responsable de la unidad.</li> <li>- Descripción de enfermedades, discapacidades, impedimentos físicos u otra circunstancia relevante que se deba considerar para la ejecución de los servicios.</li> <li>- Compromiso por escrito firmado por el condenado, donde se deje constancia que tiene conocimiento de dicho plan, de responsabilizarse por el cumplimiento satisfactorio de la pena impuesta y de las consecuencias jurídicas que acarrea su incumplimiento</li> </ul> <p>(Art. 16 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
<p><b>INPE</b> Equipo Técnico Evaluador</p>	<p><b>6</b></p>	<p>Las jornadas se refieren al tiempo o duración de diez horas semanales de prestación de servicios a favor de la comunidad. Dichas jornadas se computan únicamente sobre el trabajo efectivo del sentenciado.</p> <p>(Art. 2 y 11 del D.L. 1191)</p>

<p><b>INPE</b> Equipo Técnico Evaluador</p>	<p><b>7</b></p>	<p>En caso de que el sentenciado, pese a haber sido notificado con la sentencia, no se presenta ante la Dirección de Medio Libre, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, se configura la “resistencia”, Dicha situación deberá ser comunicada a la autoridad judicial, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas (*) y bajo responsabilidad funcional. (*) Se entiende dentro de las 48 horas de haber tenido conocimiento del incumpliendo.</p> <p>(Art. 16 del D.L. 1191)</p>
<p><b>De la presentación o no del sentenciado ante la Unidad Beneficiaria</b></p>		
<p>Unidad Beneficiaria</p>	<p><b>8</b></p>	<p>El sentenciado, dentro de los cinco (05) días hábiles de haber sido evaluado, tiene el deber de concurrir a la Unidad Beneficiaria asignada a fin de dar inicio a la prestación de servicios a la comunidad.</p> <p>(Art. 13 del D.L. 1191)</p>
<p><b>INPE</b> Equipo Técnico Evaluador</p>	<p><b>9</b></p>	<p>En caso de que el sentenciado, habiendo sido evaluado y ubicado en una Unidad Beneficiaria, no se presenta ante esta, se configura el abandono. Siendo así, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas (*) y bajo responsabilidad funcional, la Dirección de Medio Libre, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, comunicará la resistencia a la autoridad judicial. (*) Se entiende dentro de las 48 horas de haber tenido conocimiento del incumpliendo.</p> <p>(Art. 16 del D.L. 1191)</p>

Responsabilidad de la Unidad Beneficiaria		
Unidad Beneficiaria	10	<p>La Unidad Beneficiaria comunica a la Dirección de Medio Libre, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, la concurrencia del sentenciado o la ausencia de éste una vez vencido el plazo para presentarse a la misma y no lo ha hecho, dentro de las veinticuatro (24) horas.</p> <p>(art. 13 del D.L. 1191 y art. 38 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
Unidad Beneficiaria	11	<p>La Unidad Beneficiaria tiene el deber de comunicar a la Dirección de Medio Libre, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, sobre el avance, resistencia o abandono injustificado del sentenciado, así como el cumplimiento de la totalidad de jornadas de prestación de servicios a la comunidad, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas.</p> <p>(Art. 15 del D.L. 1191 y art. 41 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
Unidad Beneficiaria	12	<p>La Unidad Beneficiaria deberá contar con un cuaderno de control de asistencia en el que se consignará lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La asistencia y permanencia del sentenciado en la Unidad Beneficiaria, debiendo de consignarse expresamente el inicio y término de la prestación diaria.</li> <li>- El número de jornadas impuestas.</li> <li>- Información sobre el avance o cumplimiento de las jornadas impuestas.</li> <li>- Información sobre la situación de resistencia y abandono del sentenciado.</li> </ul> <p>La Unidad Beneficiaria deberá remitir cada treinta (30) días, a la Dirección de Medio Libre del INPE, sus órganos desconcentrados o los</p>

Unidad Beneficiaria	12	<p>que hagan sus veces, copias certificadas de dicho cuaderno de control de asistencia o la documentación equivalente ello para supervisar y hacer seguimiento de la pena impuesta al condenado, con el fin de informar oportunamente a la autoridad judicial.</p> <p>(Art. 53 y 54 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
<p align="center"><b>De la resistencia o abandono de la prestación de servicios a la comunidad</b></p>		
<p align="center"><b>INPE</b></p> <p>Dirección de Medio Libre, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces</p>	13	<p>La resistencia se configura ante la inasistencia a las instalaciones del INPE o a la Unidad Beneficiaria. (*)</p> <p>El abandono se configura después de la segunda incomparecencia consecutiva o tercera en forma alternada a la prestación de servicios a la comunidad.</p> <p>Entonces, en caso de resistencia o abandono, la Dirección de Medio Libre del INPE, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, debe constituirse in situ en el domicilio del sentenciado, bajo responsabilidad, a efectos de verificar las causas o motivos de su incumplimiento. Además, deberá agotar todos los medios para entrevistarse con el sentenciado e indicarle las consecuencias jurídicas de su incumplimiento, exhortándole a cumplir la pena impuesta.</p> <p>(*) Aparentemente existiría una contradicción entre los conceptos de resistencia y abandono establecidos en el DL 1191 y su reglamento, pues el primero de ellos distingue ambas entidades por el lugar donde se produce la deserción; mientras que el segundo lo hace en función de la cantidad de incomparecencias a la Unidad Beneficiaria.</p> <p>(Art. 20 del D.S. 004-2016-JUS)</p>

<p><b>INPE</b> Dirección de Medio Libre, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces</p>	<p><b>14</b></p>	<p>Dentro de las cuarenta y ocho (48) horas (*) y bajo responsabilidad funcional, la Dirección de Medio Libre, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, comunicará la resistencia o abandono de la prestación de servicios a la comunidad por parte del sentenciado, a la autoridad judicial (**)</p> <p>(*) A pesar de que la norma no lo indica expresamente, se supone que este plazo iniciará después del procedimiento anterior. (**) No se precisa quién es la autoridad judicial. Debería referirse al juez que impuso la sentencia condenatoria.</p> <p>(Art. 16 del D.L. 1191)</p>
<p><b>Del monitoreo por parte de la autoridad penitenciaria</b></p>		
<p><b>INPE</b> Dirección de Medio Libre, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces</p>	<p><b>15</b></p>	<p>Con la finalidad de que se cumpla la sentencia de prestación de servicios a la comunidad, la Dirección de Medio Libre, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, por medio de los inspectores o servidores encargados, deberá ejecutar las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visitas inopinadas a las unidades beneficiarias a fin de verificar si el condenado está cumpliendo con las jornadas que se le impuso en la condena.</li> <li>- Verificar el correcto cumplimiento de la prestación de servicios a la comunidad o limitación de días libres</li> </ul> <p>Para dichos efectos, la Unidad Beneficiaria brindará las facilidades.</p> <p>(Art. 39 del D.S. 004-2016-JUS)</p>



<b>INPE</b> Dirección de Medio Libre, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces	<b>16</b>	<p>La Dirección del Medio Libre del INPE, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, informará en forma bimensual a la autoridad judicial competente y al Ministerio Público sobre el avance del Plan Individual de actividades del condenado a prestación de servicios a la comunidad.</p> <p>(Art. 40 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
<b>Del control judicial de la pena</b>		
<b>Poder Judicial</b>	<b>17</b>	<p>El juez tiene la obligación de requerir información sobre el cumplimiento o incumplimiento de las jornadas fijadas en la sentencia condenatoria, bajo responsabilidad funcional.</p> <p>(Art. 21 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
<b>Poder Judicial</b>	<b>18</b>	<p>El juez realizará las comunicaciones, notificaciones o requerimientos de documentos necesarios, a fin de cumplir con el <b>deber</b> de verificar de oficio, a solicitud del Ministerio Público o de la parte civil o agraviada, que la pena impuesta sea cumplida en su totalidad. (*)</p> <p>(*) Se advierte un error conceptual en la norma, pues se refiere a la parte civil o al agraviado como si se tratase de un mismo instituto, cuando no es así. Parte civil es aquel agraviado por la comisión de un ilícito penal que ha pedido su constitución expresa en un proceso, siendo el titular del bien jurídico protegido por la norma. Agraviado por su parte es aquel que independientemente de haber solicitado su constitución en parte civil ha sufrido el menoscabo por la acción del autor del delito. Por tanto, se debería precisar si la facultad está dirigida a la parte civil o al agraviado.</p> <p>(Art. 19 del D.S. 004-2016-JUS)</p>

<b>Poder Judicial</b>	<b>19</b>	<p>El juez podrá sancionar con multa no menor de cinco (5) ni mayor de diez (10) URP en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuando las Unidades Beneficiarias se opongan o resistan a efectivizar la sanción impuesta o falten a su deber de informar al Juez cuando éste lo requiera.</li> <li>- Cuando los abogados o sentenciados presenten solicitudes o pedidos que pretendan impedir, entorpecer o dilatar la concreción de la medida, entendiéndose ésta como pena limitativa de derechos.</li> </ul> <p>(Art. 23 y 24 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
<b>De la actuación del Ministerio Público</b>		
<b>Ministerio Público</b>	<b>20</b>	<p>El Ministerio Público o la parte civil o agraviada podrán solicitar al juez la verificación del cumplimiento de la pena en su totalidad, quien, para tal efecto, podrá solicitar las comunicaciones o notificaciones, o requerir otros documentos o informes que establece la Ley.</p> <p>(Art. 19 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
<b>Ministerio Público</b>	<b>21</b>	<p>El fiscal, quien será informado cada dos meses por parte de la Dirección del Medio Libre del INPE, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, sobre el avance del Plan Individual de actividades del condenado a prestación de servicios a la comunidad, en los casos de abandono o resistencia, podrá requerir al juez competente la convocatoria a una audiencia dentro de las cuarenta y ocho (48) horas, a efectos de definir la situación jurídica del condenado.</p> <p>(Art. 40, 42 y 43 del D.S. 004-2016-JUS)</p>

<b>Ministerio Público</b>	<b>22</b>	<p>El fiscal deberá concurrir obligatoriamente a la audiencia convocada por el juez a fin de exponer los motivos o razones que sustentan su pretensión, sin perjuicio de presentar documentación o elemento probatorio que avale y sustente su pedido.</p> <p>(Art. 45 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
<b>Ministerio Público</b>	<b>23</b>	<p>El fiscal podrá solicitar información del registro de condenados a la pena de prestación de servicios a la comunidad mediante la plataforma de interoperabilidad electrónica del Instituto Nacional Penitenciario y, si ello no fuera posible, la información debe ser remitida sin más trámite y dentro de un plazo máximo de dos (02) días, más el término de la distancia.</p> <p>(Art. 59 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
<b>Acciones ante el incumplimiento de la ejecución de la pena</b>		
<b>Poder Judicial</b>	<b>24</b>	<p>Si el condenado no cumple, injustificadamente, con la prestación de servicios a la comunidad, aplicada como pena autónoma, dicha sanción se convertirá en pena privativa de libertad a razón de un día de prestación de libertad por cada jornada incumplida. (*)</p> <p>Si el condenado no cumple, injustificadamente, con la prestación del servicio como pena convertida conforme al artículo 52° del Código Penal, dicha conversión será revocada, debiendo ejecutarse la pena privativa de libertad fijada en la sentencia.</p> <p>La pena cumplida será descontada de acuerdo con la siguiente tabla de reconversión: una jornada de servicio a la comunidad por cada siete días de pena privativa de libertad.</p>

<p><b>Poder Judicial</b></p>	<p><b>24</b></p>	<p>En ambos casos se requiere apercibimiento previo.</p> <p>(*) La norma no precisa la pena de prestación de servicios a la comunidad se convierte en pena privativa de libertad efectiva o suspendida. Sea cual sea el supuesto, nos encontramos ante una contradicción pues si se trata de pena suspendida, la conversión sería absolutamente ineficiente pues implicaría solamente la imposición de normas de conducta que son mucho menos gravosas que la prestación de servicios. Por el contrario, si se convierte en pena privativa de libertad efectiva, el escenario sería que estaríamos recluyendo en prisión a los autores de delitos de bagatela y de baja intensidad, lo cual es contradictorio a la política criminal y penitenciaria.</p> <p>(Art. 55 y 53 del Código Penal)</p>
<p><b>Poder Judicial</b></p>	<p><b>25</b></p>	<p>El Juez, de oficio o ante el requerimiento fiscal, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de conocida la resistencia o abandono injustificado del sentenciado a la pena limitativa de derecho, convocará a una audiencia para determinar la procedencia o improcedencia de la conversión o revocatoria de pena, bajo responsabilidad funcional. Previamente, el juez deberá recabar los antecedentes penales y judiciales del condenado.</p> <p>A fin de definir la conversión de la pena o su revocatoria, el juez deberá considerar mínimamente lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dos (02) requerimientos debidamente notificados. (*)</li> <li>- Tres faltas consecutivas o alternadas que incurra el condenado. (**)</li> </ul> <p>(*) Se entiende que previamente los requerimientos son los realizados por el INPE.</p>

		<p>(**) Se entiende que se refiere a la figura del abandono.</p> <p>(art. 17 del D.L. 1191 y art. 22, 42 y 43 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
<b>Poder Judicial</b>	<b>26</b>	<p>La audiencia tiene carácter de inaplazable y se llevará a cabo con la concurrencia del fiscal del imputado y su abogado defensor, siendo que, ante la ausencia de éste, se le designará a un abogado de la defensa pública. La presencia de la parte agraviada o del actor civil es facultativa; no obstante, éstos deberán ser notificados con la resolución a través de la cual se convoca a la audiencia judicial.</p> <p>Si la audiencia se frustrara por causa del fiscal o del abogado defensor, se procederá con la sanción disciplinaria.</p> <p>Durante la audiencia, el juez escuchará al fiscal, a la parte civil o agraviado, al abogado defensor y en último término al propio condenado, de ser el caso; quienes deberán exponer los motivos que sustenten su pretensión y/o presentar la documentación o elemento probatorio que avale y sustente su pedido.</p> <p>(Art. 44, 45 y 47 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
<b>MINJUS Defensa Pública</b>	<b>27</b>	<p>En caso de que el imputado no concurra a la audiencia, éste será reemplazado por el abogado defensor de su elección o el defensor público, previo apercibimiento. En este último supuesto deberá ser notificado con la resolución que se expida dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la conclusión de la audiencia.</p> <p>(Art. 46 del D.S. 004-2016-JUS)</p>



<b>Poder Judicial</b>	<b>28</b>	<p>En el acto de la audiencia, mediante auto debidamente motivado, el juez se pronunciará sobre la procedencia o improcedencia de la conversión o revocatoria de pena, para lo cual realizará el control de legalidad de la petición y verificará si el incumplimiento del sentenciado ha sido injustificado.</p> <p>De declararse procedente la conversión o revocatoria de la pena limitativa de derechos por una pena privativa de la libertad, el juez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenará el inmediato internamiento del sentenciado en un establecimiento penitenciario que designe el INPE.</li> <li>- Ante la ausencia del sentenciado, sin más trámite y bajo responsabilidad, ordenará su ubicación y captura, cursando en el día las requisitorias que correspondan ante la autoridad policial competente.</li> </ul> <p>(Art. 48 y 49 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
<b>Poder Judicial</b>	<b>29</b>	<p>El plazo para apelar el auto es de tres días hábiles, debiendo el juez elevar los actuados dentro de las veinticuatro (24) horas, bajo responsabilidad. La apelación se concede con efecto devolutivo.</p> <p>(Art. 50 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
<b>Del cumplimiento de la pena impuesta</b>		
<b>Unidad Beneficiaria</b>	<b>30</b>	<p>Habiendo cumplido el sentenciado con la totalidad de la pena impuesta, la Unidad Beneficiaria, bajo responsabilidad, remite copias del cuaderno de control o una constancia donde se indique la culminación favorable, a la Dirección de Medio Libre del INPE, sus órganos desconcentrados o los que hagan sus veces, quien elabora un informe de tratamiento y remite toda la información a la</p>

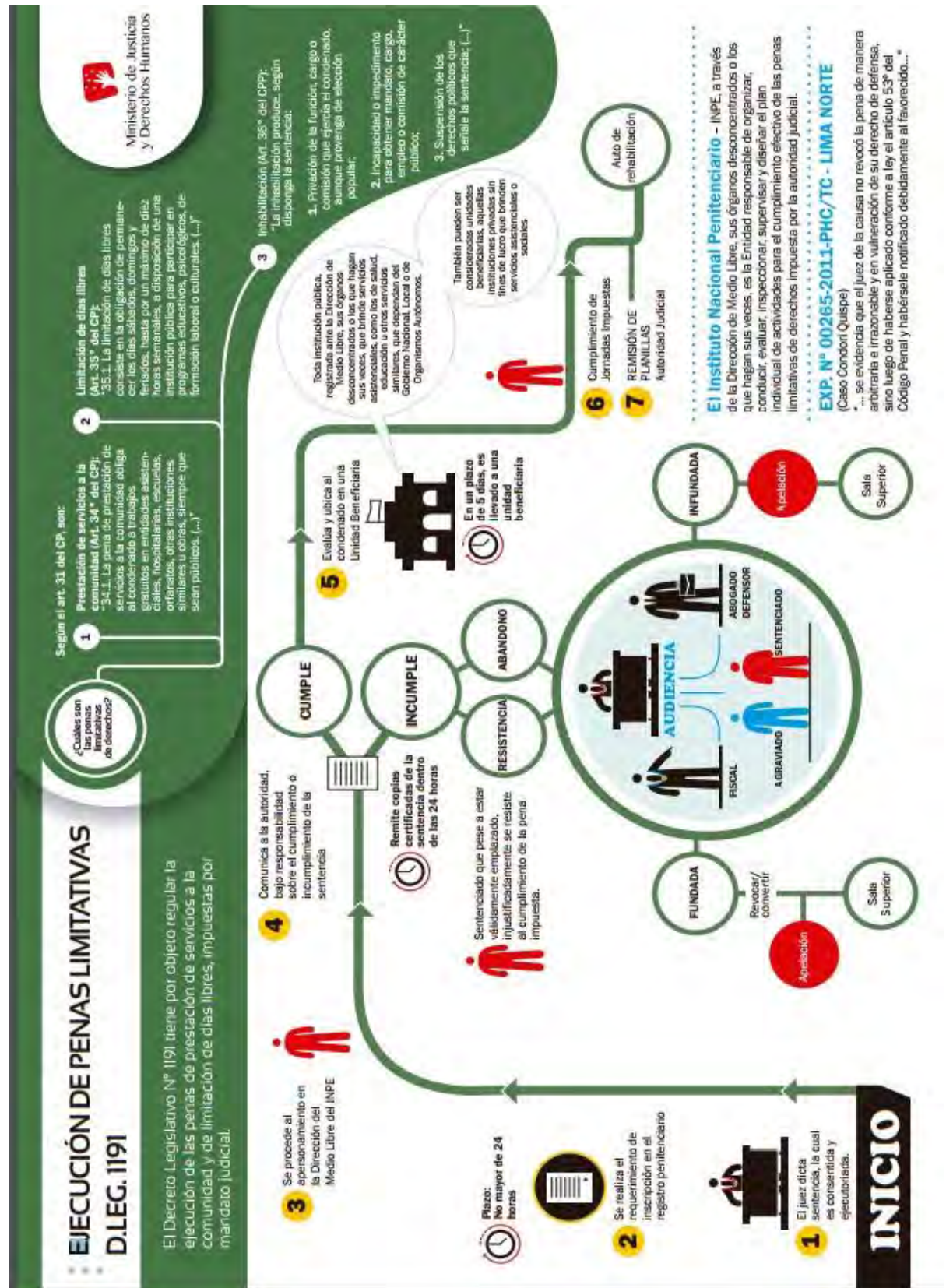
<b>Unidad Beneficiaria</b>	<b>30</b>	<p>autoridad judicial, a fin de que ésta proceda a la rehabilitación y levantamiento de registros y anotaciones, conforme a los artículos 69° y 70° del Código Penal</p> <p>(Art. 55 del D.S. 004-2016-JUS)</p>
----------------------------	-----------	---

Es importante señalar que si bien el Decreto Legislativo N° 1191 ha intentado optimizar el modelo establecido por la derogada Ley N° 27030, Ley de ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y limitación de días libres, se advierte que dicho Decreto no distingue claramente los roles del Poder Judicial y del Instituto Nacional Penitenciario, ya que superpone algunas de las funciones en la etapa de ejecución de la pena. Se observa que el juez tiene el deber de efectivizar lo decidido y hacer uso de las medidas coercitivas, además de controlar, revisar, verificar directamente el cumplimiento de la sentencia y requerir información a la Dirección de Medio Libre del Instituto Nacional Penitenciario sobre el cumplimiento o incumplimiento de la pena; ello que implica que el llamado a la supervisión y control de la ejecución de la sentencia es precisamente la Dirección de Medio Libre, sin embargo, también se le adiciona todo este rol al juez de manera directa, imponiéndole el deber de controlar la ejecución de la pena.

En ese contexto, y tras haber descrito el procedimiento para la imposición de la pena de prestación de servicios a la comunidad y haber explicitado las competencias de los actores estatales involucrados en la ejecución de la pena limitativa de derechos, se hará una descripción del procedimiento para la ejecución de esta, el cual está previsto en el Decreto Legislativo N° 1191, que regula la ejecución de dichas penas, y en su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 004-2016- JUS.

El procedimiento señalado ha sido plasmado en la siguiente infografía:

Figura 6



Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



### **3. ESTADO SITUACIONAL DE LA PENA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD**

#### **3.1. Diagnóstico sobre la imposición de la pena de Prestación de Servicios a la Comunidad**

Organizar, comparar y analizar la información proporcionada por el Instituto Nacional Penitenciario, que es la autoridad administrativa que concentra los datos estadísticos sobre la pena de prestación de servicios a la comunidad, es importante como punto de partida para la toma de decisiones sobre el diseño que se pretende implementar con relación a la pena de prestación de servicios a la comunidad. Siendo así, en este apartado se describirán y analizarán los datos cualitativos y cuantitativos proporcionados por la autoridad penitenciaria para hacer un diagnóstico situacional sobre la imposición y, posteriormente, la ejecución de la pena de prestación de servicios a la comunidad. Sobre esta base – el diagnóstico situacional - en el último capítulo se diseñará un modelo de implementación de dicha pena, el cual procurará superar los principales problemas que se hallaron en el diagnóstico y en la norma.

A diciembre del año 2016, la población penitenciaria ascendió a 98 133 personas, de las cuales 82 023 se encontraban en régimen cerrado, es decir, en establecimientos penitenciarios, y 16 110 pertenecían al régimen abierto o al medio libre. Dentro del primer grupo y de acuerdo con la situación jurídica, 35 499 internos tenían calidad de procesados, mientras que 46 524 estaban sentenciados con pena privativa de libertad. Por su parte, dentro del universo de la población de régimen abierto (16 110), 7 635 sentenciados tenían asistencia post penitenciaria, es decir, egresaron de un establecimiento penitenciario debido a la obtención de un beneficio penitenciario (semi libertad o libertad condicional), y 8 475 fueron sentenciados a penas limitativas de derechos. Dentro de este último grupo, la Unidad de Estadística del Instituto Nacional Penitenciario considera a cuatro subgrupos de sentenciados a: (i) pena de prestación de servicios a la comunidad, (ii) pena de limitación de días libres, (iii) pena privativa de libertad suspendida en su ejecución; y (iv) reserva de fallo condenatorio.

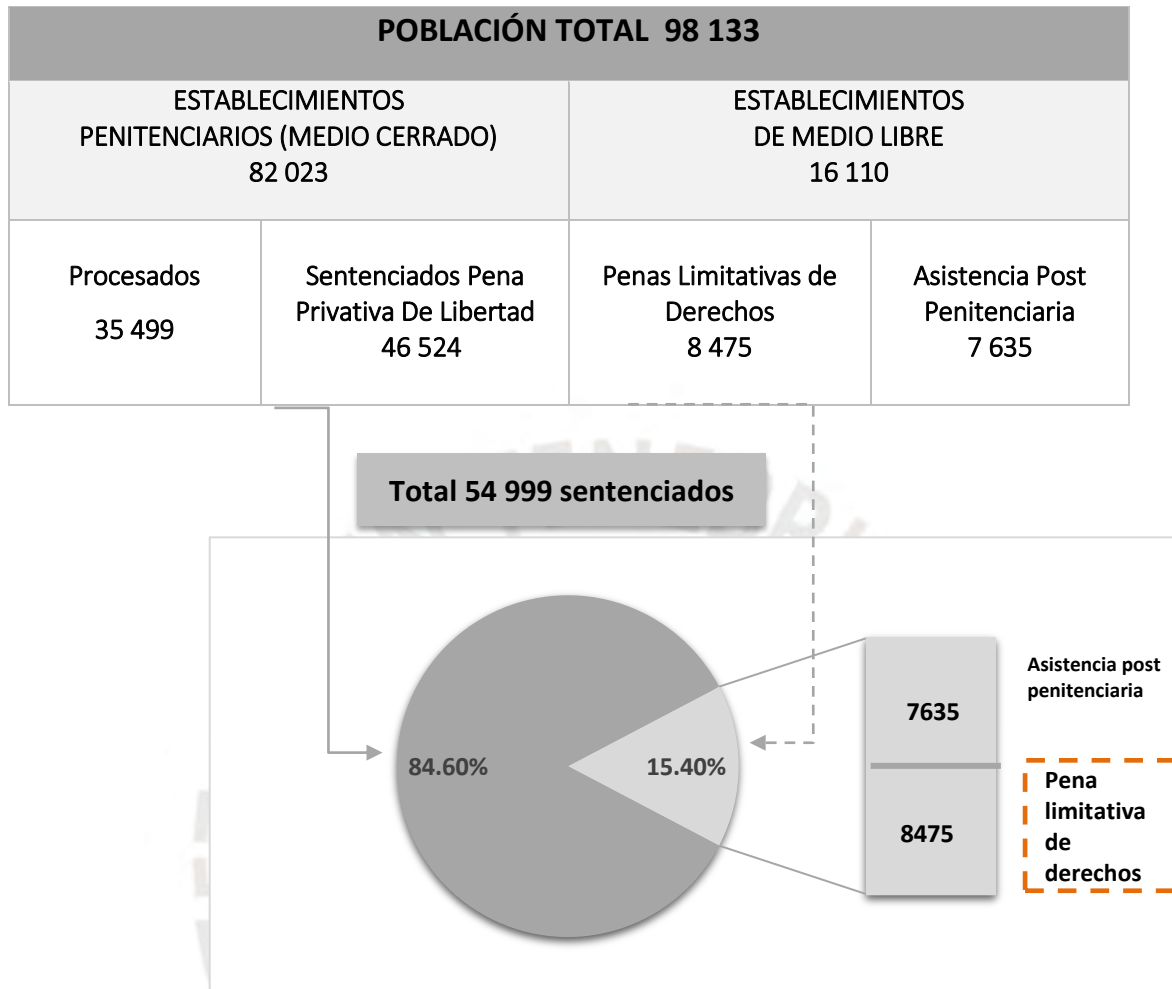
De lo precedente se desprende que, conforme a la información oficial del Instituto Nacional Penitenciario, del total de sentenciados, esto es 54 999, sólo el 15.4% cumplió su sentencia fuera de un establecimiento penitenciario (medio libre), mientras que el restante 84.6% estaba internado en un Establecimiento Penitenciario. Consecuentemente, estando a que dentro del universo de población penitenciaria el mayor porcentaje de los sentenciados tiene pena privativa de libertad efectiva, podemos afirmar que de cada 10 sentenciados en el país - quienes forman parte de la población penitenciaria, sea en medio abierto o cerrado- 08 son sentenciados a pena privativa de libertad efectiva y solamente 02 a penas limitativas de derechos.

Al parecer, el Instituto Nacional Penitenciario, en su afán de clasificar –se presume que con fines prácticos- a la población penitenciaria sentenciada en régimen cerrado y abierto, solamente considera como población penitenciaria de medio abierto o cerrado a: i) aquellas personas que sin ser condenadas tienen mandato de detención, y por tanto son reclusas en un establecimiento penitenciario (procesados); ii) aquellos sentenciados a pena privativa de libertad efectiva; y, iii) aquellos sentenciados a penas limitativas de derechos; aunque en este último ítem hay un minúsculo número de “sentenciados a pena privativa de libertad suspendida en su ejecución”. Si contrastamos esta última información con la realidad, no existe correspondencia, pues es público y notorio que la gran cantidad de condenas expedidas por el Poder Judicial son sentencias a pena privativa de libertad suspendida en su ejecución, prevista en el artículo 57° del Código Penal, las que no formarían parte del dato estadístico considerado como población penitenciaria. Resulta importante señalar que se presume que esta ínfima cantidad de sentenciados a pena privativa de libertad suspendida registrados por el Instituto Nacional Penitenciario (en diciembre de 2016, 401 registros) se refiere a aquellas personas que habiendo estado en el Establecimiento Penitenciario en calidad de procesados – bajo mandato de detención- han egresado debido a que se les impuso la pena privativa de libertad suspendida.



**Figura 7**

**Clasificación de la población del Sistema Penitenciario, diciembre de 2016**

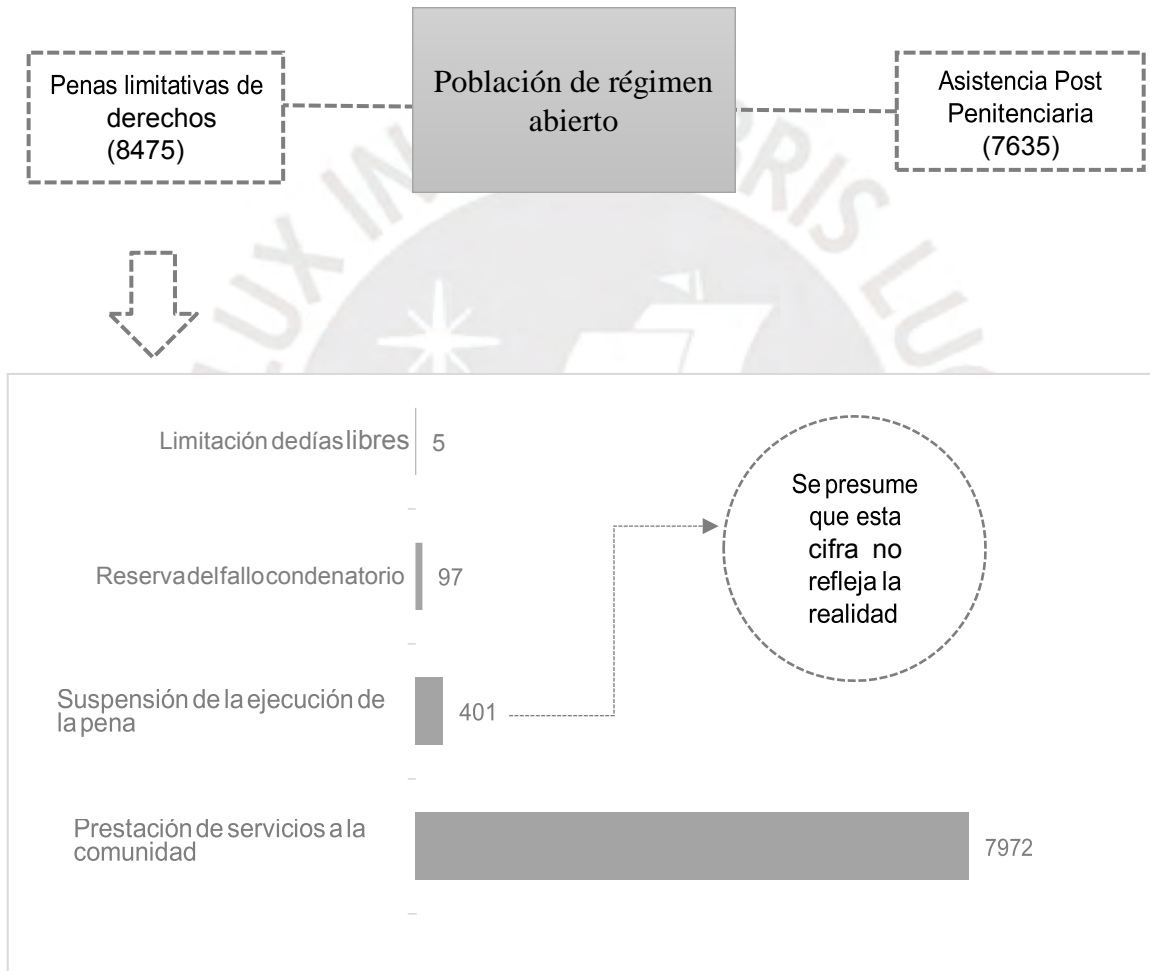


Elaboración propia  
Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

En efecto, conforme a la clasificación de la población penitenciaria establecida por el Instituto Nacional Penitenciario se observa que la población de medio libre está constituida por población con asistencia post penitenciaria (7 635) y población sentenciada a penas limitativas de derechos (8 475); dentro de este último grupo se ha considerado a los sentenciados a pena de prestación de servicios a la comunidad (7972), limitación de días libres (05), pena privativa de libertad suspendida en su ejecución (401) y a aquellos con reserva de fallo condenatorio (97). Es evidente que esta clasificación penitenciaria no guarda relación con la clasificación legal de las penas limitativas de derechos (prestación de servicios a la comunidad, limitación de días libres e inhabilitación) establecida

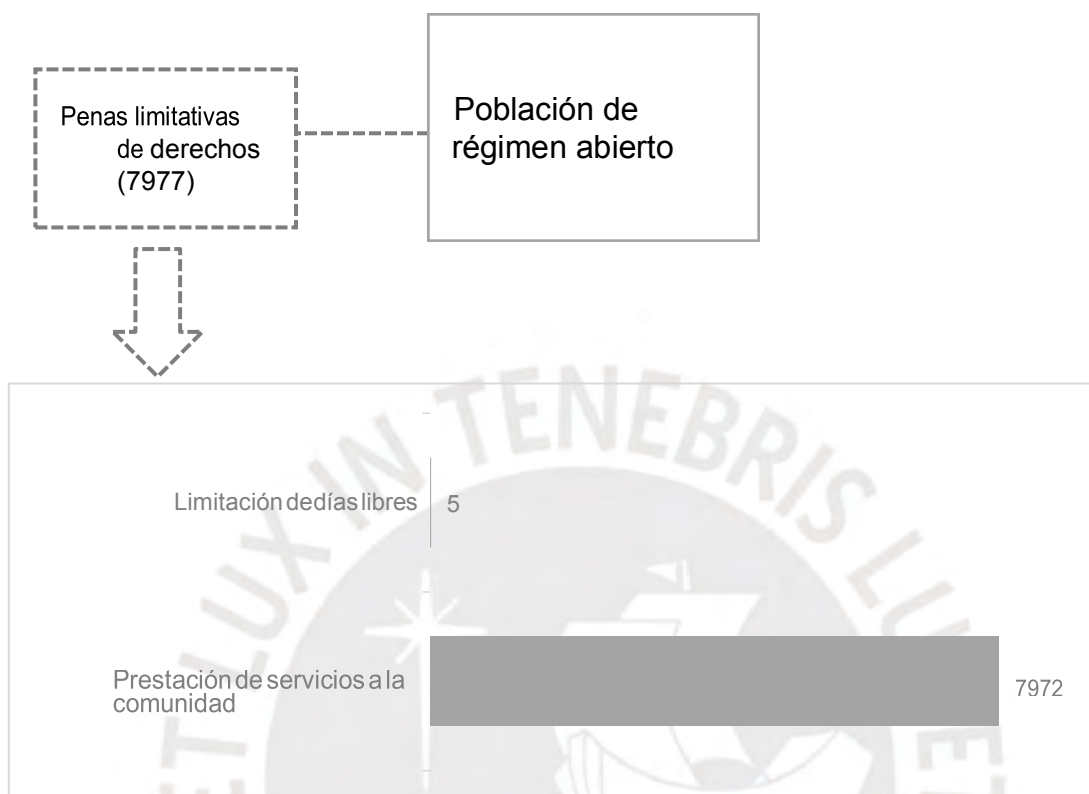
por el Código Penal en su artículo 31°, por cuanto considera a los sentenciados a pena privativa de libertad suspendida en su ejecución y con reserva de fallo condenatorio, no siendo estas últimas penas limitativas de derechos. Se resalta que el ínfimo número de sentencias a pena privativa de libertad suspendida no guarda relación con las estadísticas reales que superan dicho número.

**Figura 8**  
**Clasificación penitenciaria de las Penas limitativas de derechos**



Elaboración propia  
Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

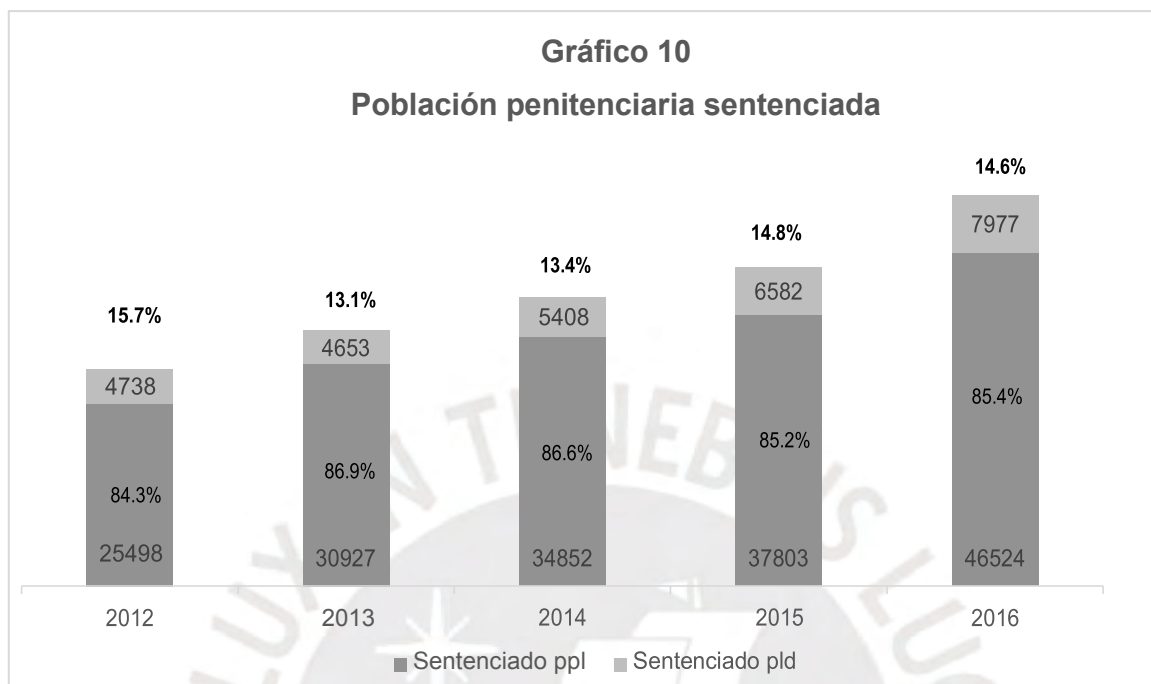
**Figura 9**  
**Clasificación legal de las Penas limitativas de derechos (art. 31° CP)**



Elaboración propia  
 Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Incluso, si tenemos en cuenta que por cuestiones relacionadas a la propia naturaleza del sistema penitenciario la data oficial contempla parcialmente las sentencias a penas privativas de libertad suspendida, no hay duda que del total de sentenciados el mayor porcentaje corresponde a aquellos sancionados con pena privativa de libertad efectiva, comparado con la pequeña porción restante correspondiente a las penas limitativas de derechos; esta situación ha sido una tendencia en los últimos años, de hecho, el porcentaje de estas últimas – penas limitativas de derechos- siempre ha sido inferior al 16% total de sentenciados conforme se observa en el siguiente gráfico. Las proporciones, si consideramos las condenas a pena privativa de libertad suspendida (de las que no hay data oficial), serían pasmosamente mayores. Sin embargo, para nuestro análisis y el objeto de la investigación es suficiente con los registros y data sobre la pena

privativa de libertad efectiva, pues nos acercan al problema, además, desde la perspectiva de la problemática penitenciaria.



Elaboración propia  
Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

En lo concerniente a la pena de prestación de servicios a la comunidad se observa que a diciembre de 2016 representó únicamente el 17.1% (7972) del total de condenados (46524).

De lo precedente se visualiza que la política jurisdiccional ha consistido en privilegiar la aplicación de la pena privativa de libertad efectiva, lo cual se encuentra íntimamente vinculado con la política criminal reactiva y de corto plazo que tiene como una de sus características el excesivo uso de dicha pena y la poca aplicación de penas alternativas a ésta. Las características de la política criminal reactiva han sido recogidas como problemas por la Política Nacional Penitenciaria, la misma que en su diagnóstico identifica como tales a la “Criminalización, aumento de penas y decisiones fiscales/judiciales severas que afectan la dimensión poblacional” (Consejo Nacional de Política Criminal 2016: 38), señalando que las políticas punitivas del Estado se ven reflejadas en el

incremento de penas y la reducción de beneficios penitenciarios, lo que genera que más internos se queden por más tiempo en los establecimientos penitenciarios.

Esta preferencia o inclinación por la imposición de la pena privativa de libertad, incluso, reiteramos, comparando solo condenas a pena privativa de libertad efectivas con otras penas alternativas, indudablemente ha generado un impacto negativo en el Sistema Penitenciario, el cual, de acuerdo a estándares internacionales, presenta un hacinamiento crítico por haber superado el 20% de la capacidad de albergue. Ello es corroborado con la información oficial del Instituto Nacional Penitenciario que señala que, a diciembre de 2016, mientras la capacidad de albergue era de 35 126, la población penitenciaria de régimen cerrado (procesados y sentenciados) fue de 77 298, presentando 134 % de hacinamiento<sup>19</sup>. Cabe señalar que el E.P de Callao fue el que presentó mayor sobrepoblación con 478%, seguido del E.P de Jaén con 428%, E.P. de Chanchamayo con 385%, E.P. de Quillabamba con 336% y el E.P. de Bagua Grande con 312% (Instituto Nacional Penitenciario 2016: 13)

Para concluir con este punto – la inclinación a la imposición de la pena privativa de libertad efectiva y sus consecuencias- es necesario señalar que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos realizó un estudio prospectivo en el cual ha proyectado la tendencia de la población como de las unidades de albergue hacia el año 2035. Dicho estudio revela que en el año 2035 la población penitenciaria sería de 222 487 internos, teniendo un crecimiento anual de 5.3%; por su parte, la capacidad de albergue llegaría a 58 187, estimando un crecimiento promedio anual de 2.8%, lo que generaría un hacinamiento del 282% (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2015: 20-22). Sobre esta situación, el Director General de

---

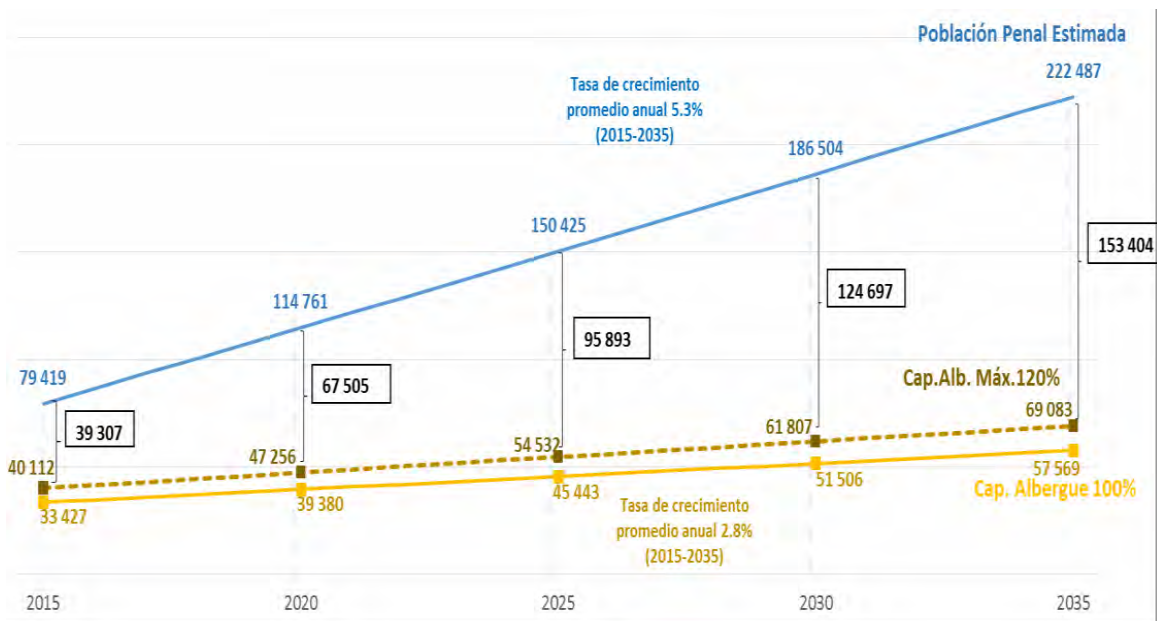
<sup>19</sup> Según el texto “Cárcel y Justicia Penal: El modelo de Derechos y Obligaciones de las Naciones Unidas, y una Política Integral de seguridad de los habitantes frente al delito”. Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe: Cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas de Elías Carranza, “La capacidad de albergue se refiere al aforo máximo que tiene el Sistema Penitenciario para albergar a los internos, se dice que hay sobrepoblación cuando se excede el aforo máximo. Cuando la sobrepoblación excede al 20% de la capacidad de albergue, se llama sobrepoblación crítica, lo que el Comité Europeo para los Problemas Criminales ha entendido como hacinamiento”. Dicha definición ha sido acogida por la Política Nacional Penitenciaria.



Tratamiento del Instituto Nacional Penitenciario señaló que, frente a este panorama, la Política Penitenciaria viene fomentando el uso de penas distintas a la pena privativa de libertad, en la medida de lo posible. (Ramón 2017).

**Figura 11**

**Estimación del crecimiento de la población penitenciaria al año 2035**



Elaboración: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Ahora bien, se advierte que, del total de la población penitenciaria sentenciada a pena privativa de libertad, existe un grupo de internos cuya pena es menor a 4 años. Sobre el particular, el Instituto Nacional Penitenciario ha señalado que es necesario que se reflexione, toda vez que, si bien es facultad del juez imponer penas, existen mecanismos legales, como el establecido en el artículo 52° del Código Penal, que regulan la conversión de la pena privativa de libertad en penas limitativas de derechos (Instituto Nacional Penitenciario 2015: 70). En otras palabras, la autoridad penitenciaria señala que pudo evitarse la prisionalización de este grupo de personas puesto que por el tiempo de sentencia podían acogerse a la conversión de la pena prevista en el citado cuerpo legal. En esa misma línea, respecto del referido grupo de internos, la Política Nacional Penitenciaria ha contemplado la posibilidad de conversión de penas o la

implementación de grilletes electrónicos (Consejo Nacional de Política Criminal 2016: 40).

Frente a esta situación, la Corte Suprema de Justicia ha calificado a la prestación de servicios a la comunidad como una de las mejores alternativas a imponer a quienes han cometido faltas y delitos menores; por ello, ha señalado:

“Que, la facultad discrecional del Juez Penal para determinar la pena aplicable (pena privativa de libertad o prestación de servicios a la comunidad o limitación de días libres), debe responder a un proceso de análisis de factores objetivos y subjetivos presentes en cada caso particular. Para tal efecto deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 45° del Código Penal (...). Asimismo, en la decisión sustitutiva el Juez deberá sopesar otros factores como lo innecesario de la reclusión y las inconveniencias por razones preventivos generales y especiales”.<sup>20</sup>

En ese marco, la Corte Suprema invoca a los jueces penales para que en todos los delitos cuyo extremo máximo no sea superior a los cuatro años de pena privativa de libertad, prefieran la aplicación de las penas limitativas de derechos frente a la condicionalidad o suspensión de la pena.

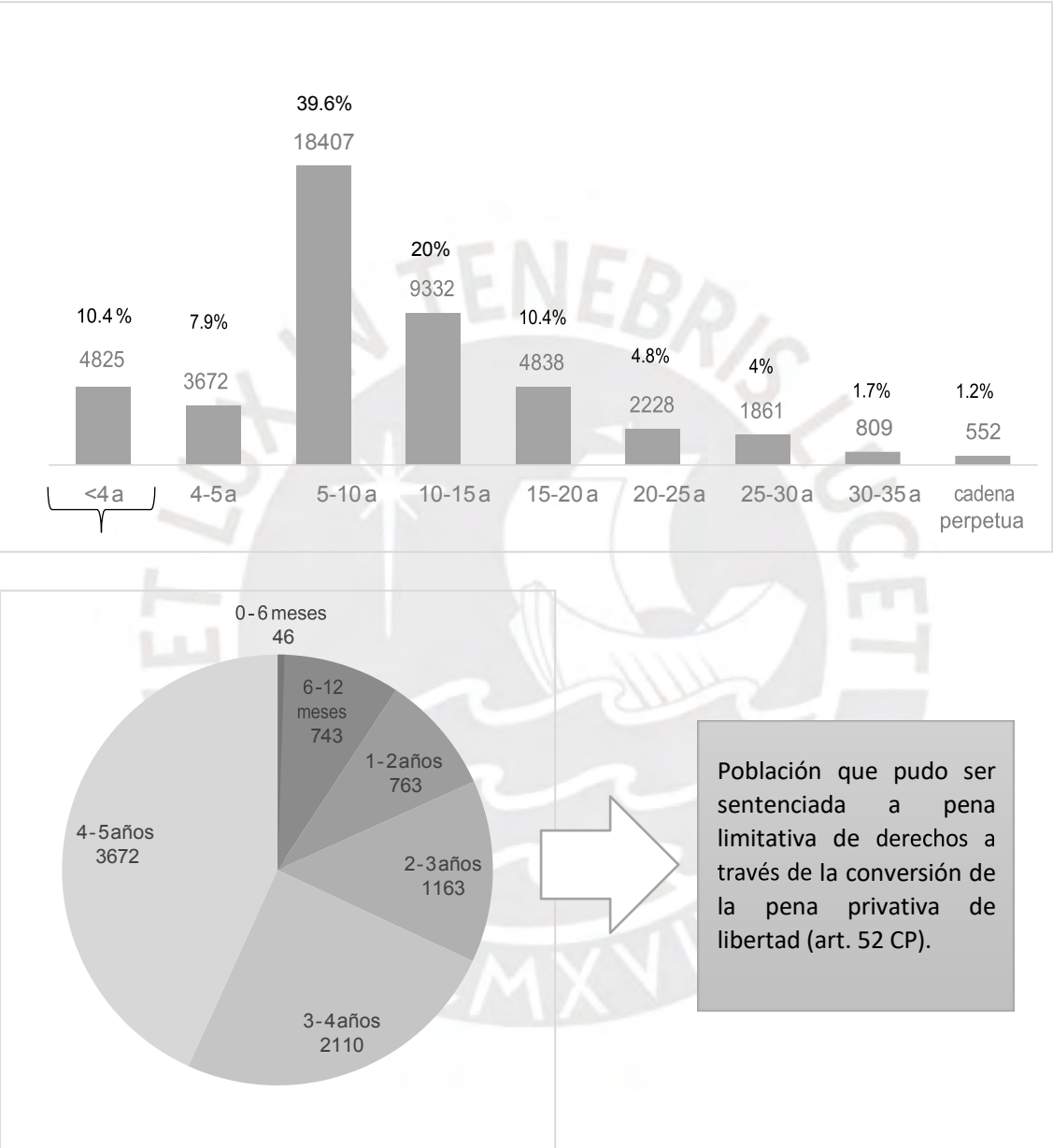
Conforme a las estadísticas oficiales del Instituto Nacional Penitenciario, se observa que, en los últimos años, dicho grupo de internos con pena privativa de libertad menor a 4 años han representado entre el 9% y el 13% del total de internos sentenciados. Detalladamente, en el año 2012 representaron el 10.6%, en el año 2013 representaron el 13.2%, en el año 2014 el 9.9%, en el 2015 el 10.1% y en el 2016 el 10.4% del total de internos sentenciados; incluso en el año 2016 se observa que el 1.7% del total de internos sentenciados fueron sentenciados a pena privativa de libertad menor a 12 meses. Siendo así y considerando que el texto vigente del artículo 52° del Código Penal se aprobó el año 2010, los jueces pudieron evitar que dicho porcentaje de internos ingresen

---

<sup>20</sup> Circular para la debida ejecución y cumplimiento de las penas limitativas de derechos de prestación de servicios a la comunidad y limitación de días libres, aprobado por la Corte Suprema de Justicia de la República mediante Resolución Administrativa N° 164 –2013-P-PJ.

a prisión, optando por convertir en la sentencia dicha pena por una limitativa de derechos: prestación de servicios a la comunidad o limitación de días libres.

**Figura 12**  
**Tiempo de sentencia de 46 524 internos a diciembre de 2016**



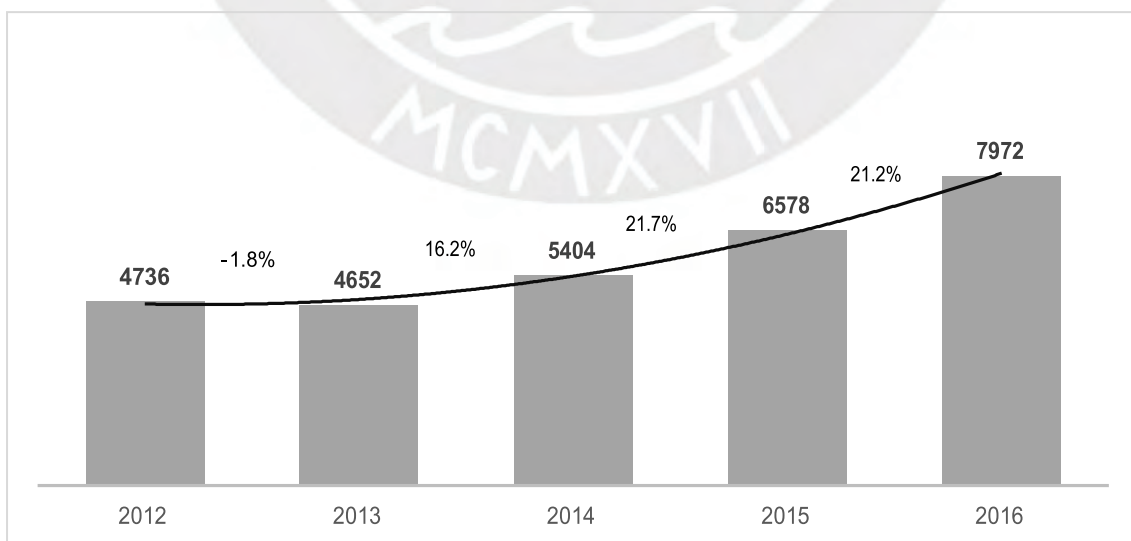
Elaboración propia  
Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

De otro lado, se observa que, en los últimos años, salvo en el periodo 2012-2013, el número de penas limitativas de derechos impuestas se han incrementado; esa misma tendencia – creciente- ha seguido la pena de prestación de servicios a la comunidad, la cual ha venido constituyendo más del 99% del total de las penas limitativas de derechos.

En efecto, la pena de prestación de servicios a la comunidad ha sido la pena limitativa de derechos más aplicada, conforme demuestran los datos estadísticos, tal es así que, según el Instituto Nacional Penitenciario, en el año 2012 se registraron 4 736 penas de prestación de servicios a la comunidad y 02 penas limitativas de días libres; en el año 2013, 4 652 y 02, respectivamente; en el año 2014, 5 404 y 04, respectivamente; en el año 2015, 6 578 y 04, respectivamente; y en el 2016, 7972 y 05 respectivamente.

El siguiente gráfico evidencia la evolución de la pena de prestación de servicios a la comunidad, cuya tasa más alta de crecimiento, 21.7%, se registró en el periodo 2014 – 2015, seguido del periodo 2015-2016 en el que se registró una tasa de crecimiento de 21.2%.

**Figura 13**  
**Evolución de la imposición de la pena de prestación de servicios a la comunidad**



Elaboración propia  
Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

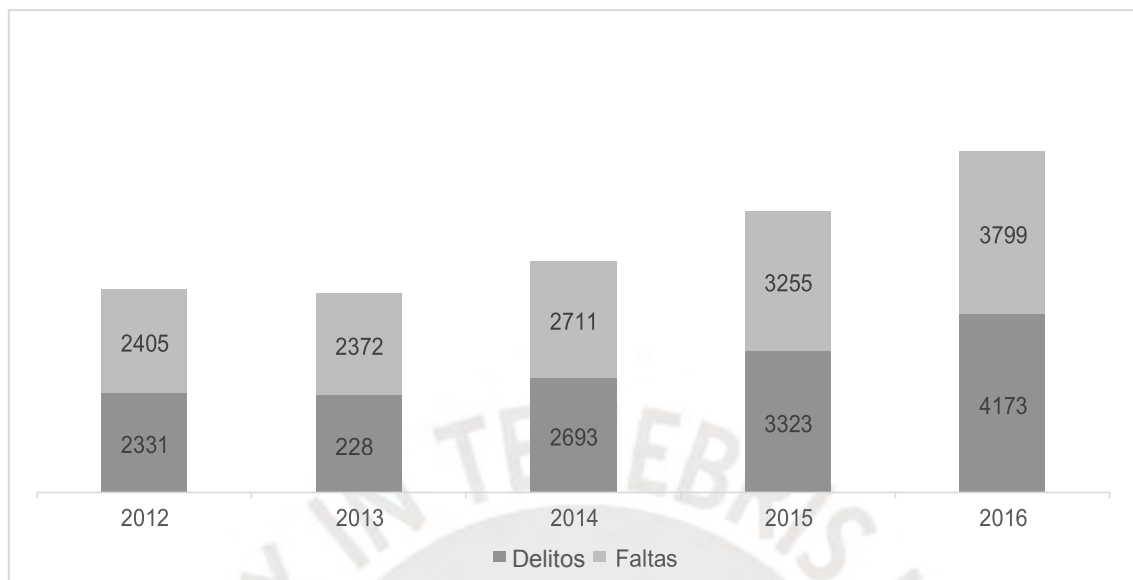
Si bien los datos estadísticos del sistema penitenciario muestran que en los últimos años el número de sanciones de prestación de servicios a la comunidad ha ido incrementándose, se advierte que dicho incremento todavía no es óptimo, toda vez que la población sentenciada a dicha pena representa menos del 16% del total de la población sentenciada. El porcentaje de internos con penas menores a cuatro años, antes analizado, es una clara muestra de que la política jurisdiccional no está fomentando la aplicación de esta clase de pena.

En una entrevista realizada en el marco de esta investigación, el Director General de Tratamiento del Instituto Nacional Penitenciario ha señalado que pese a que en los últimos tiempos se ha hecho mucho trabajo con los Órganos Jurisdiccionales para que los jueces adopten estas penas alternativas, no es muy alentador lo que se ve en la actualidad, pues la pena de prestación de servicios a la comunidad no se está aplicando de la manera en que la autoridad penitenciaria hubiera querido. Además, señaló que con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1191, que modificó la anterior regulación sobre las penas limitativas de derechos, tanto la Autoridad Penitenciaria como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos consideraron que iba a ser el auge de las penas limitativas; sin embargo, el panorama no varió. Asimismo añadió que la prestación de servicios a la comunidad no se está aplicando en la medida en que el Instituto Nacional Penitenciario ha pronosticado, de manera que no está contribuyendo con la reducción de los índices de hacinamiento, pues se imponen penas privativas de libertad efectivas a delitos de menor intensidad como la omisión de asistencia familiar, que, sin menoscabar el daño que se pueda causar al menor y desde el punto de vista del tratamiento penitenciario, deberían ser sancionados con penas alternativas a la privación de libertad, lo cual contribuiría con la política de deshacinamiento (O.R. Ramón, comunicación personal, 2017).

Continuando con el análisis de la pena de prestación de servicios a la comunidad, se tiene que su imposición tanto a delitos y faltas ha sido proporcional; así, se observa que, en el año 2016, los sentenciados a pena de prestación de servicios a la comunidad aplicadas por delitos constituyeron el 52% del total de sentenciados por dicha pena.



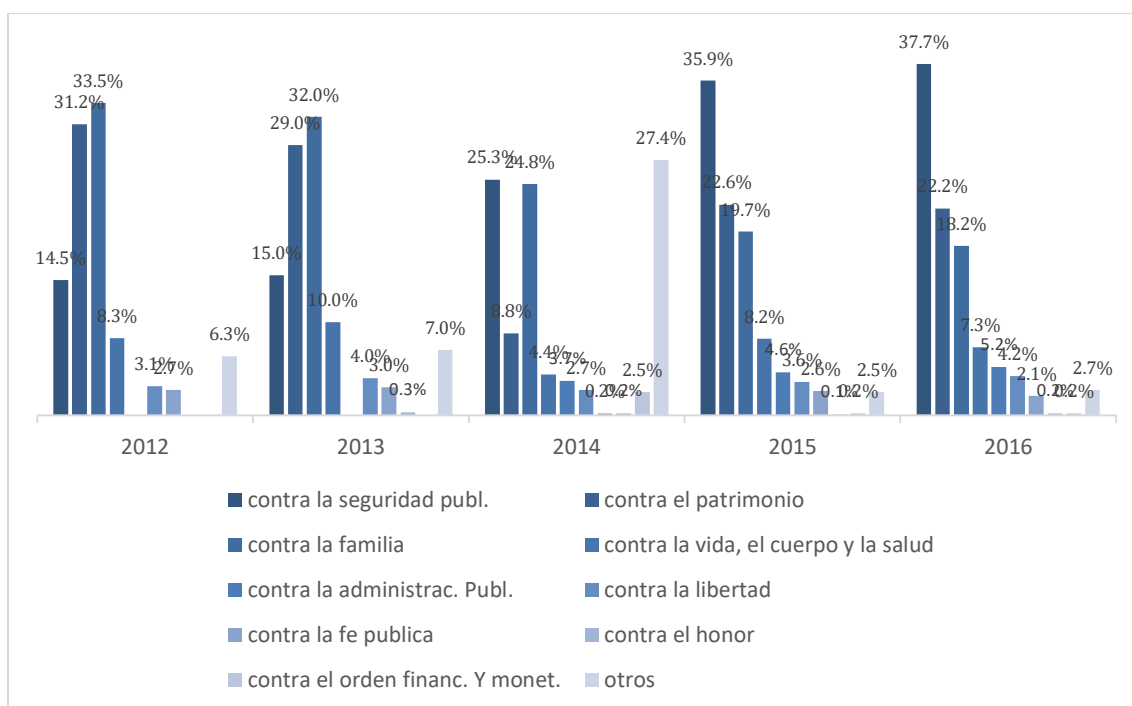
**Figura 14**  
**Prestación de servicios a la comunidad impuestas en delitos y faltas**



Elaboración propia  
Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

En los últimos cinco años se observa como factor común que las penas limitativas de derechos, según la clasificación del Instituto Nacional Penitenciario (incluye prestación de servicios a la comunidad, limitación de días libres, suspensión de la pena y reserva de fallo), han recaído en su mayoría sobre los delitos contra la seguridad pública, delitos contra el patrimonio, delitos contra la familia y delitos contra la vida el cuerpo y la salud.

**Figura 15**  
**Sentenciados a penas limitativas de derechos (según clasificación de INPE) por delitos**

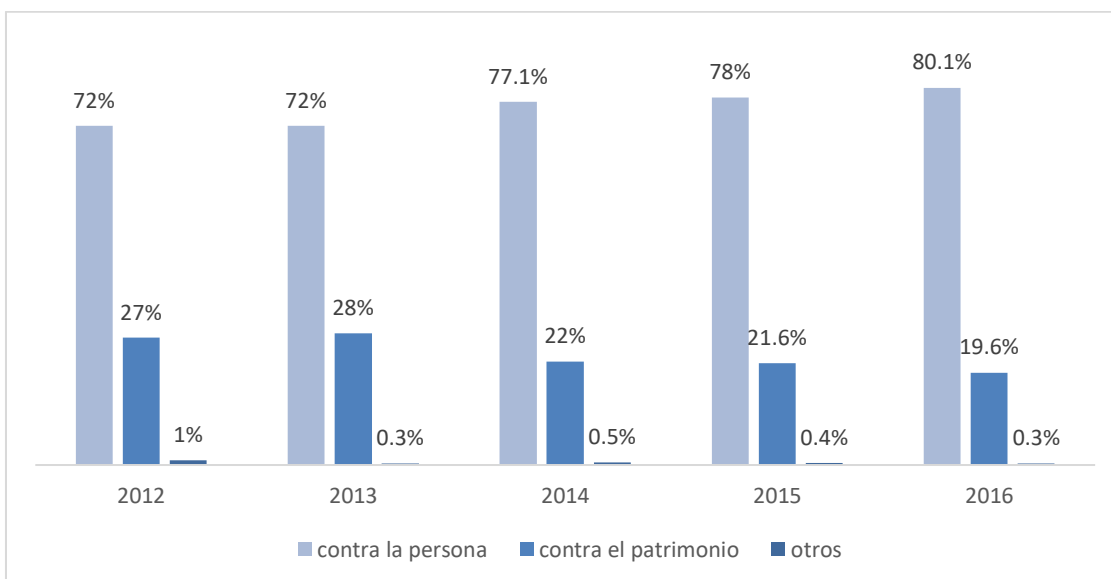


Elaboración propia

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Otro factor común en los últimos cinco años ha sido que las penas limitativas de derechos, también según la clasificación del Instituto Nacional Penitenciario, se han aplicado en su mayoría a faltas contra la persona y faltas contra el patrimonio. Es necesario precisar que, si bien estas cifras no corresponden específicamente a la prestación de servicios a la comunidad, pues el Instituto Nacional Penitenciario no cuenta con información desagregada sobre esta clase de pena, permiten una aproximación a la situación de la aplicación de este tipo de penas sobre las faltas, máxime si consideramos que el 99% de estas se refieren a la prestación de servicios a la comunidad.

**Figura 16**  
**Sentenciados a penas limitativas de derechos (según clasificación de INPE) por faltas**



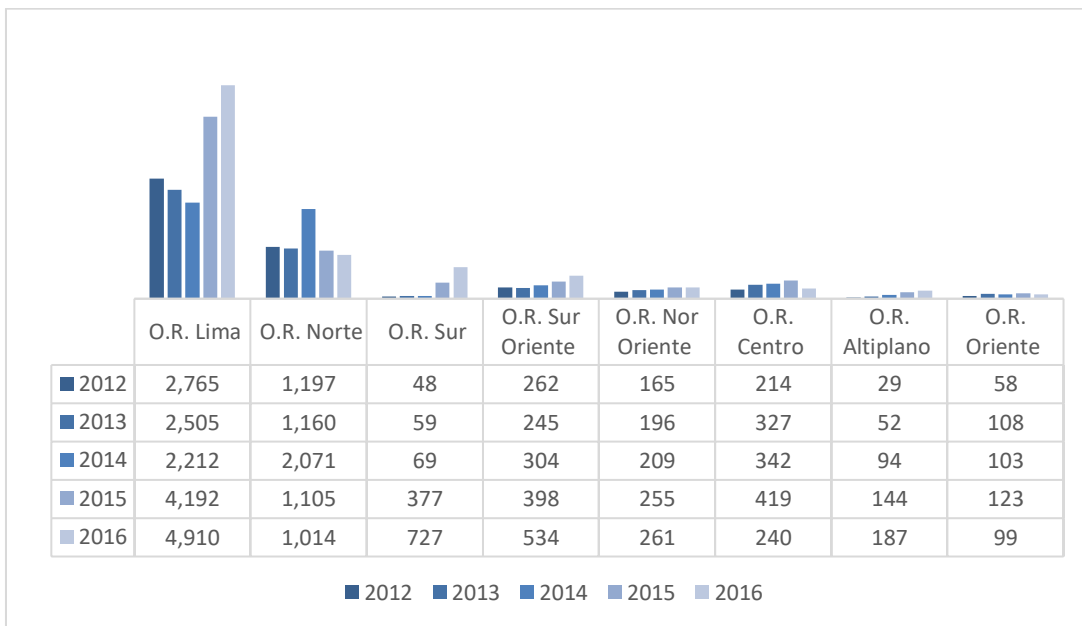
Elaboración propia

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Sobre las Oficinas Regionales que han registrado mayor número de sentencias de pena de prestación de servicios a la comunidad, se observa que a diciembre de 2016, las oficinas de Lima, Norte y Sur, han concentrado más del 80% del total de sentencias condenatorias a prestación de servicios a la comunidad.

**Figura 17**

**Evolución de la prestación de servicios a la comunidad según oficinas regionales**



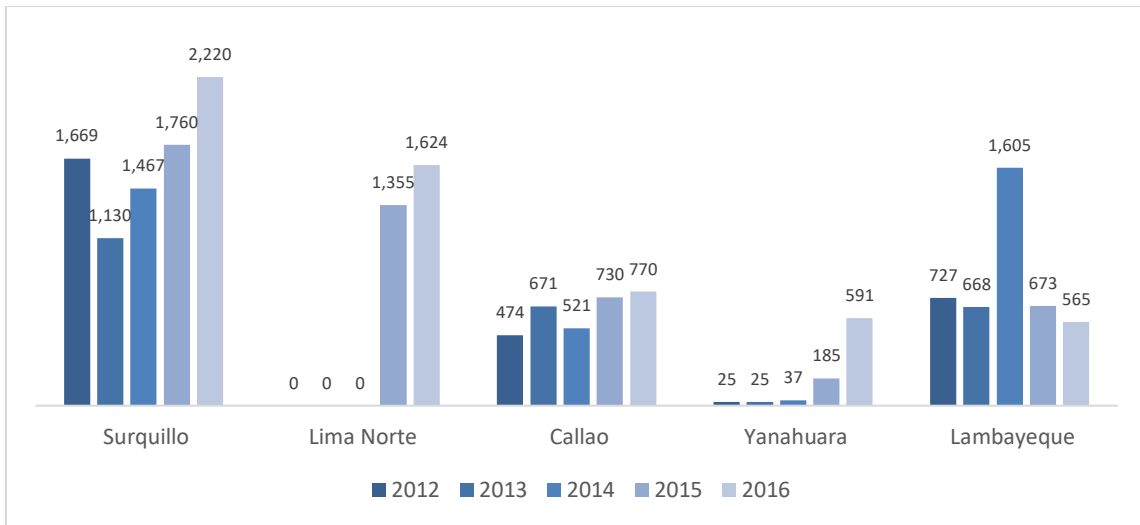
Elaboración propia

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Asimismo, en los últimos cinco años, salvo en el año 2014, Surquillo ha sido el distrito que registró mayor número de sentencias con pena de prestación de servicios a la comunidad (el en 2014 ocupó el segundo lugar), seguido de Callao y Lambayeque. En los dos últimos años se sumaron los distritos de Lima Norte y Yanahuara.

**Figura 18**

**Prestación de servicios a la comunidad según oficinas distritales**



Elaboración propia

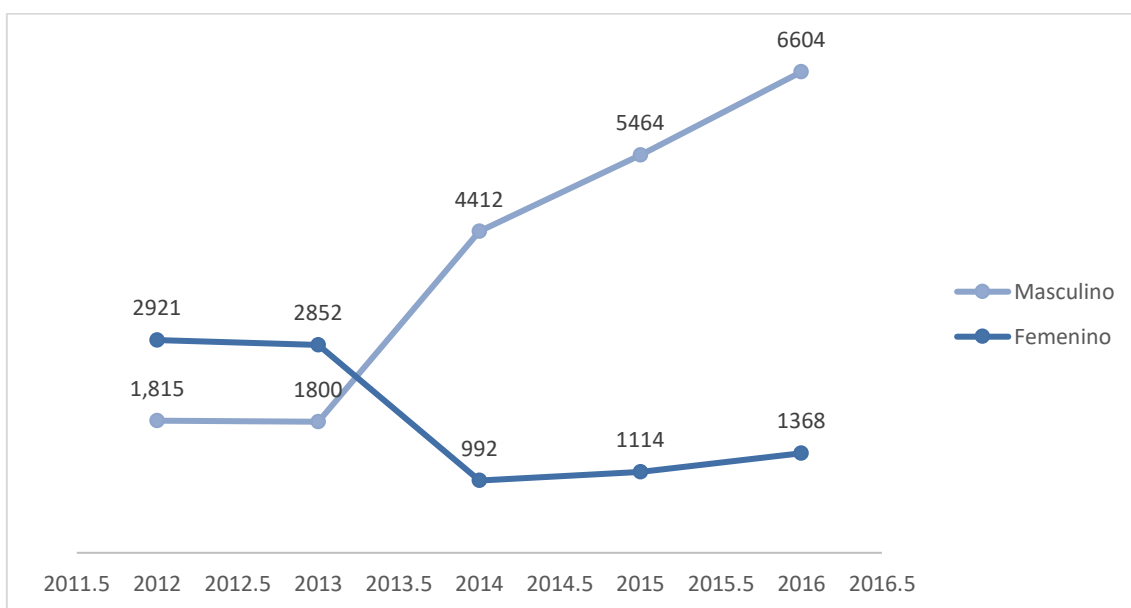
Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Por su parte, sobre el perfil de los sentenciados a prestación de servicios a la comunidad, se evidencia que en los años 2012 y 2013 la población femenina representó el mayor porcentaje, mientras que en los años siguientes dicha situación se invirtió; tal es así que en el año 2016 la población masculina representó el 82.8% del total de la población sentenciada a la pena antes señalada.



**Figura 19**

**Población sentenciada a pena de prestación de servicios a la comunidad por género**



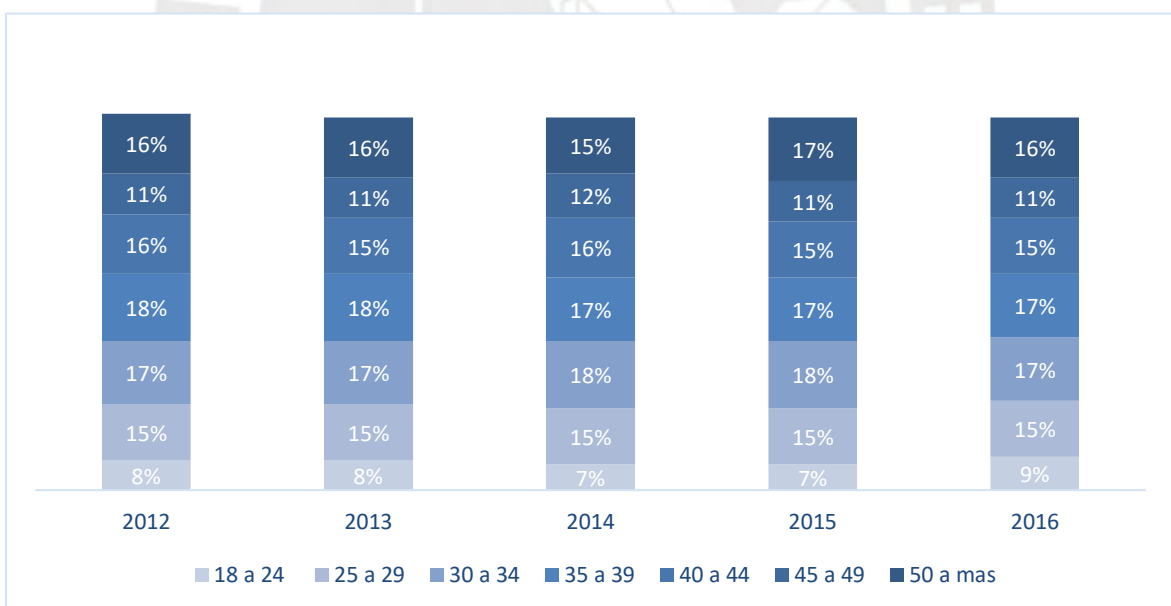
Elaboración propia

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

En lo concerniente a la edad de los sentenciados a prestación de servicios a la comunidad, se advierte que el Instituto Nacional Penitenciario no cuenta con estadística desagregada; sin embargo y a fin de aproximarnos a las edades de los sentenciados por este tipo de penas, analizaremos las edades de los sentenciados a penas privativas de libertad según la clasificación del Instituto Nacional Penitenciario (incluye prestación de servicios a la comunidad, limitación de días libres, suspensión de la pena y reserva de fallo). Sobre el particular se observa que en el año 2016 la mayor cantidad de sentenciados tenían edades que oscilaban entre los 30 a 34 años de edad (1 457), seguido del rango de 35 a 39 (1 444), de 25 a 29 (1262), de 40 a 44 (1232), de 50 a más (1367), de 45 a 49 (945), de 18 a 24 (768) (Instituto Nacional Penitenciario 2016: 74). Esta situación ha sido similar en los años anteriores, en los que en rango de edad que prevaleció fue de 30 a 34 y 35 a 39 años de edad, mientras que el rango de edad con menor cantidad de sentenciados fue de 18 a 24 años.

En principio, toda la población precedente, salvo los sentenciados mayores a 60 años, se encuentran comprendidos en la “población en edad de trabajar” que, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI, es la población con capacidad para desempeñar funciones productivas ya que representan la mano de obra potencial existente en una sociedad; dicha población está comprendida por jóvenes y adultos entre los 15 y 59 años de edad que representan a la gran masa de población activa (ocupados y desocupados) y no activa. Por consiguiente, se infiere que la mayoría de los sentenciados, salvo las personas mayores a 60 años, están aptos para ejecutar la prestación de servicios a la comunidad a través de actividades de distinta naturaleza, las que son determinadas por la autoridad penitenciaria de acuerdo con características como aptitudes, edad, habilidades, estado de salud, entre otros, y a las necesidades de las Unidades Beneficiarias.

**Figura 20**  
**Rango de edad de los sentenciados a penas limitativas de derechos,**  
**según clasificación del INPE**

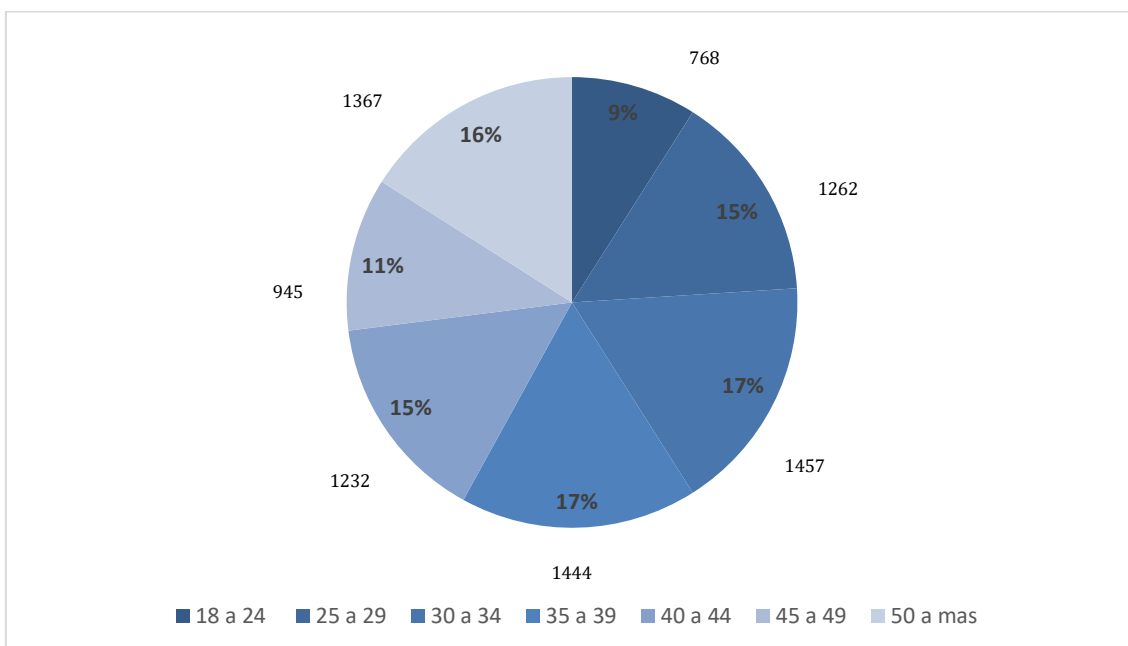


Elaboración propia

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

**Figura 21**

**Rango de edad de los sentenciados a penas limitativas de derechos, según clasificación del INPE, diciembre de 2016**



Elaboración propia

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

El grado de instrucción de esta población es un dato de mucha importancia, al ser uno de los factores que determina el tipo de trabajo a través del cual se ejecutará la prestación de servicios. Sobre el particular, se observa que a diciembre de 2016, la mitad de los sentenciados (4245) culminó sus estudios de educación secundaria, mientras que el 50% restante presentaba las siguientes características: 18% (1509) con estudios de educación secundaria incompleta, 7% (617) con estudios universitarios completos, 7% (561) con estudios superiores de formación técnica completos, 5% (543) con educación primaria incompleta, 4% (373) con estudios universitarios incompletos, 4% (319) con educación primaria incompleta, 3% con estudios superiores de formación técnica incompletos (266), y 0.5 (42) personas sin ningún tipo de estudios que figuran como analfabetos. Es de precisar que las Oficinas Regionales de Lima, Sur y Centro, fueron las que registraron mayor cantidad de sentenciados.

**Figura 22**

**POBLACIÓN DE MEDIO LIBRE SEGÚN  
NIVEL DE INSTRUCCIÓN POR OFICINA REGIONAL**

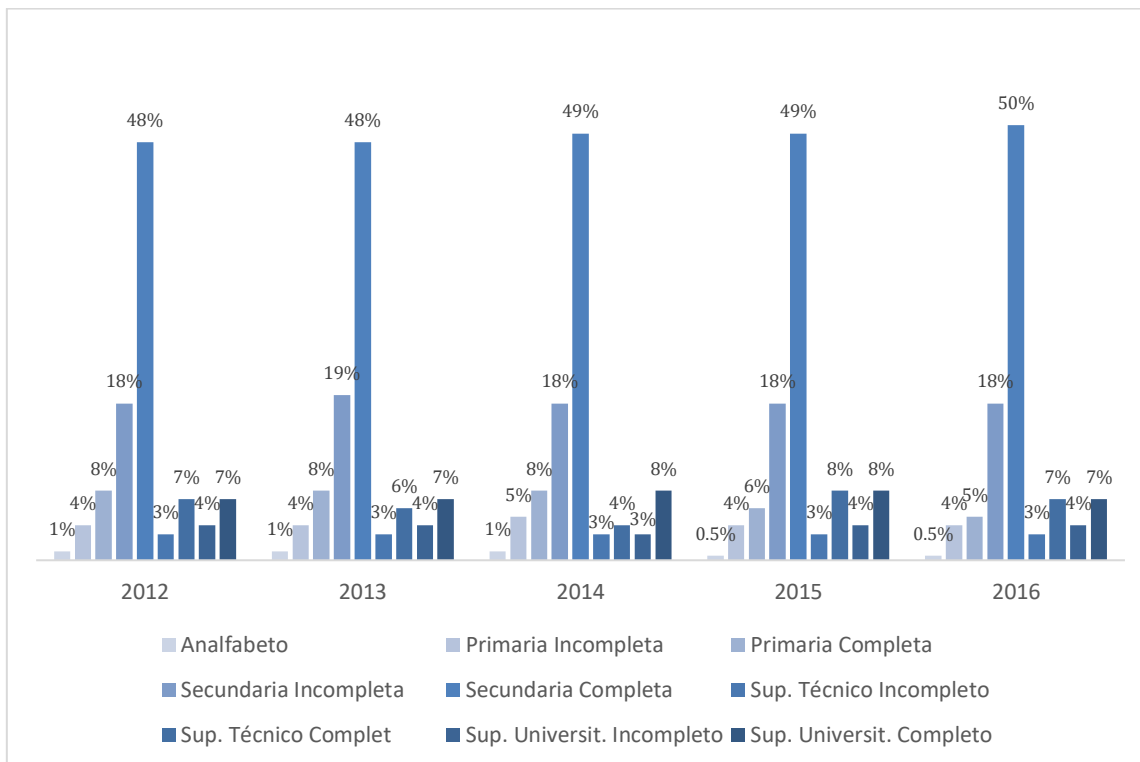
NIVEL EDUCATIVO	TOTAL	%	NORTE	LIMA	SUR	CENTRO	ORIENTE	SUR ORIENTE	NOR ORIENTE	ALTIPLANO
<b>TOTAL GNRAL.</b>	<b>8,475</b>	<b>100%</b>	<b>1,084</b>	<b>5,028</b>	<b>906</b>	<b>334</b>	<b>106</b>	<b>542</b>	<b>264</b>	<b>211</b>
Analfabeto	42	0%	9	15	3	4	2	5	4	0
Primaria Incompleta	319	4%	91	90	26	20	7	43	36	6
Primaria Completa	543	5%	123	210	34	33	17	60	56	10
Secundaria Incompleta	1509	18%	246	908	153	50	13	78	35	26
Secundaria Completa	4245	50%	404	2793	449	171	40	207	76	105
Sup. Técnico Incompleto	266	3%	24	128	43	9	4	35	9	14
Sup. Técnico Completo	561	7%	71	328	68	13	5	26	32	18
Sup. Universit. Incompleto	373	4%	41	203	56	10	7	41	6	9
Sup. Universit. Completo	617	7%	75	353	74	24	11	47	10	23

Elaboración: Instituto Nacional Penitenciario

El perfil de los sentenciados en cuanto al grado de instrucción ha sido similar en los últimos cinco años, pues se observa que ha predominado el grado de instrucción secundaria completa, seguido de secundaria incompleta, primaria completa, superior universitario completo y superior técnico completo; siendo el menor porcentaje los sentenciados sin ningún estudio o analfabetos. Cabe mencionar que, según el Observatorio de Política Criminal, entre los años 2011 y 2012 se registró una variación, pues hasta el 2011 el grado de instrucción predominante era el de secundaria incompleta, pasando a ser el de secundaria completa desde el año 2012 hasta la actualidad (Consejo Nacional de Política Criminal 2016a: 29).

**Figura 23**

**Grado de instrucción de los sentenciados a penas limitativas de derechos, según clasificación del INPE**



Elaboración propia

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

La información precedente referida al nivel educativo de los sentenciados permite afirmar que los trabajos realizados en el marco de la ejecución de la prestación de servicios a la comunidad pueden ser de distintos tipos (calificado, no calificado, poco calificado, semicalificado, etc), procurando, en la medida de lo posible, aprovechar las habilidades, conocimientos o experiencia en favor del Estado y de las necesidades de las Unidades Beneficiarias. No obstante, la Directora de Medio Libre del Instituto Nacional Penitenciario, en una entrevista realizada para esta investigación, ha señalado que por lo general las Unidades Beneficiarias sólo otorgan vacantes para servicios de limpieza, pese a que dentro del grupo de sentenciados se tiene a médicos, ingenieros, arquitectos y otros profesionales (D. Atúncar, comunicación personal, 2017).

Siendo así, existe la necesidad de superar el paradigma de que la prestación de servicios a la comunidad consiste únicamente en la realización de trabajos no calificados o poco calificados como barrer calles, arreglar los jardines, realizar labores de servicios de limpieza, entre otros.

Es menester señalar que la prestación de servicios tiene como finalidad, entre otras, retribuir el daño causado a través del trabajo gratuito en favor del Estado, lo cual contiene implícitamente una finalidad utilitarista que es el aprovechamiento de las capacidades, conocimientos o experiencia del sentenciado para generar o hacer algo productivo para la comunidad. De esta manera se evita que el sentenciado asuma un rol pasivo (como sucede con la suspensión de la pena privativa de libertad o la reserva del fallo condenatorio), demostrando a la sociedad, a través de su tiempo, esfuerzo y trabajo, su voluntad de enmendar el error y de reinserirse a la misma; de esta manera la sociedad no tendrá esa sensación de impunidad (Romero 2013: 71).

Con relación a la aplicación de la pena de prestación de servicios a la comunidad, el Instituto Nacional Penitenciario considera que si es necesario que el Órgano Jurisdiccional aplique esta pena, toda vez que además de evitar que más internos ingresen a los Establecimientos Penitenciarios, evitará que muchas personas que han cometido delitos de escasa peligrosidad no se contaminen con los efectos nocivos de la prisionalización y, de otro lado, no se generará una sensación de impunidad como su sucede con la suspensión de la pena privativa de libertad y la reserva del fallo condenatorio (O.R. Ramón, comunicación personal, 2017).

En esa misma línea, la Directora de Medio Libre del Instituto Nacional Penitenciario señaló que la Política Criminal y Penitenciaria está orientada a la aplicación de penas alternativas a la pena privativa de libertad, entre ellas la prestación de servicios a la comunidad, porque se considera que es más fácil resocializar a una persona en libertad que a una que está privada de su libertad.



Asimismo, añade que la prestación de servicios a la comunidad es realmente efectiva en la medida en que se dé cumplimiento y se intervenga en el cambio de conducta o comportamiento del sentenciado (D. Atúncar, comunicación personal, 2017).

### **3.2. Diagnóstico sobre la ejecución de la pena de Prestación de Servicios a la Comunidad**

Como cuestión previa, es necesario mencionar que la población penitenciaria sentenciada a pena de prestación de servicios a la comunidad se divide en población activa y pasiva. La población activa considera a aquellos sentenciados que se encuentran bajo ejecución de sentencia y a los nuevos sentenciados, mientras que la población pasiva es aquella que no cumple la sentencia impuesta que, de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1191 y su reglamento, se refiere a la figura de la resistencia o el abandono (Consejo Nacional de Política Criminal 2016a: 70).

Según todos los informes estadísticos publicados por el Instituto Nacional Penitenciario, la clasificación de sentenciados a penas limitativas de derecho según tipo de control se divide en población activa y pasiva; sin embargo, esta clasificación no contiene información desagregada sobre la pena de prestación de servicios a la comunidad, pues entremezcla la prestación de servicios a la comunidad, limitación de días libres, suspensión de la ejecución de la pena y reserva de fallo condenatorio. Esta clasificación es propia de la Unidad Estadística del Instituto Nacional Penitenciario. Por consiguiente y a efectos de calcular la población activa y pasiva correspondiente únicamente a la pena de prestación de servicios a la comunidad, se considerará la data correspondiente al total de población sentenciada a esta pena y el número de sentenciados según entidades receptoras como población activa. En algunos casos este último dato coincide con el total de la población activa consignada en la clasificación de sentenciados a penas limitativas de derecho según tipo de control; dicha

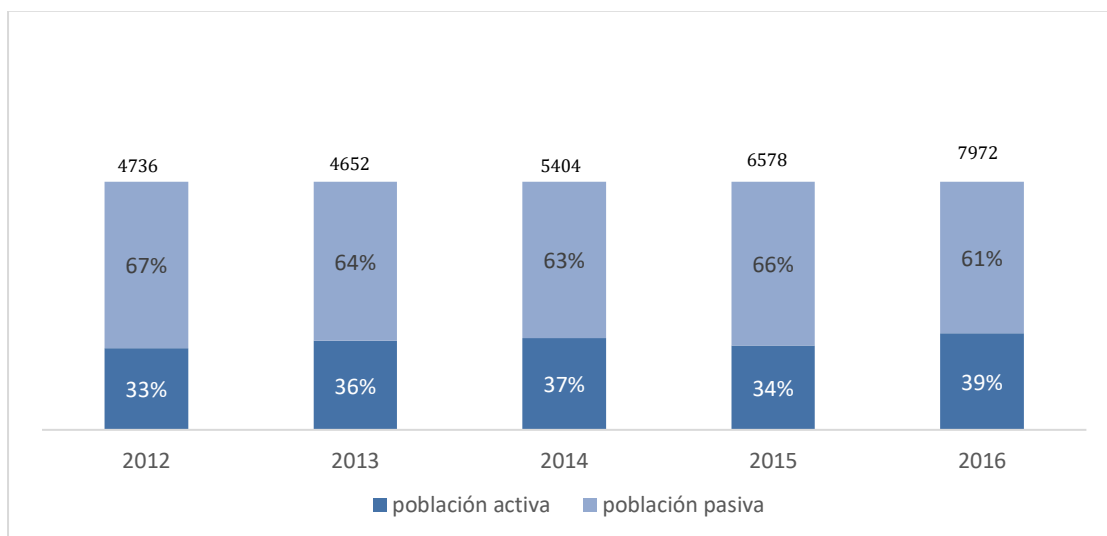
coincidencia se debe a que la prestación de servicios representa un alto porcentaje dentro de la clasificación de penas limitativas realizada por la autoridad penitenciaria, de hecho, como se ha visto anteriormente, constituye más del 99% del total de pena de prestación de servicios la comunidad y limitación de días libres.

En ese orden de ideas, y para efectos de evaluar la evolución de la población activa y pasiva correspondiente a la prestación de servicios a la comunidad, precisamos que:

- A diciembre de 2012, el total de sentenciados a esta pena fue de 4 736, de los cuales 1 549 representaron la población activa y 3 187 la población pasiva.
- A diciembre de 2013, el total de sentenciados a esta pena fue de 4 652, de los cuales 1 676 representaron la población activa y 2 976 la población pasiva.
- A diciembre de 2014, el total de sentenciados a esta pena fue de 5 404, de los cuales 1 999 representaron la población activa y 3 405 la población pasiva.
- A diciembre de 2015, el total de sentenciados a esta pena fue de 6 578, de los cuales 2 219 representaron la población activa y 4359 la población pasiva.
- A diciembre de 2016, el total de sentenciados a esta pena fue de 7 972, de los cuales 3 144 representaron la población activa y 4 828 la población pasiva.

La población activa y pasiva comprende a la prestación de servicios a la comunidad como pena autónoma, sustitutiva o alternativa y como pena convertida.

**Figura 24**  
**Cumplimiento de la prestación de servicios a la comunidad**



Elaboración propia  
Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Del gráfico precedente se desprende que en los últimos años la población pasiva, es decir, los sentenciados que no han cumplido con la pena de prestación de servicios a la comunidad, han constituido más del 60% del total de la población sentenciada a dicha pena, situación que podría deberse a diversos factores que van desde la falta de compromiso de las Unidades Beneficiarias hasta la percepción de falta de control para el cumplimiento de esta pena por parte de los condenados. Sobre este punto, el Instituto Nacional Penitenciario ha venido señalando que sólo trabaja con el porcentaje de población activa, pues:

Debe puntualizarse que el INPE no es un ente represivo que obliga a los sentenciados a cumplir con la pena impuesta, motivo por el cual se trabaja con quienes voluntariamente se presentan a cumplir el trabajo encomendado; a quienes no se presentan desde el inicio o se presentan y luego abandonan el mecanismo de inserción, se les notifica indicando el apercibimiento, y si aun así no lo hacen, solo resta comunicar a la autoridad judicial para que adopte alguna medida respecto al incumplimiento de lo dispuesto (Instituto Nacional Penitenciario 2016: 71).

Con relación al incumplimiento de la pena, los entrevistados han coincidido en afirmar que el principal factor que genera el incumplimiento es la falta de revocatorias y conversiones de la pena de prestación de servicios a la comunidad a pena privativa de libertad, pues el mensaje que se le está dando al sentenciado es que ante el incumplimiento de su sentencia, el Estado no toma ninguna acción; por consiguiente, sugieren que el Órgano Jurisdiccional efectivice las revocatorias para que la población pasiva tome conciencia sobre las consecuencias del incumplimiento y de esta manera ejecuten sus penas (O.R. Ramón, comunicación personal, 2017).

Asimismo, los entrevistados han coincidido al señalar que el alto porcentaje de sentenciados que incumplen con la prestación de servicios a la comunidad (población pasiva), impacta directamente sobre la aplicación de dicha pena por parte del Órgano Jurisdiccional. Explican que la gran cantidad de sentenciados que no cumplen con esta pena genera desconfianza en los jueces, quienes perciben que esta pena estaría generando una especie de impunidad, por lo que no la toman en cuenta y no la aplican como debería ser, prefiriendo la aplicación de la pena privativa de libertad efectiva o suspendida (O.R. Ramón 2017, D. Atúncar 2017). Siendo así, podríamos reafirmar que el incumplimiento de la pena materia de estudio desmotiva su aplicación por parte de los jueces.

De otro lado, existen casos que han sido archivados por la Dirección de Medio Libre del Instituto Nacional Penitenciario, siendo los motivos del archivamiento el cumplimiento de la pena, la conversión a pena privativa de libertad, la prescripción, el fallecimiento del sentenciado, el cumplimiento del plazo legal, entre otros.

En los últimos años, gran parte de los casos se han archivado debido al cumplimiento de la pena, sin embargo, se observa que el número de sentenciados que cumplieron con la prestación de servicios a la comunidad es mínimo con relación al número total de sentenciados por estas penas; seguidamente, la prescripción y el cumplimiento del plazo legal también han sido

motivo de archivamiento, siendo que en estos casos, el sentenciado no cumplió con la pena y esperó que transcurriera el tiempo para que se éstas se configuren.

Otro motivo de archivamiento que llama la atención debido a su reducido número es la conversión a pena privativa de libertad, pues si comparamos dicha cifra con el número de población pasiva en los últimos años, veremos que en muy pocos casos<sup>21</sup>, el Órgano Jurisdiccional ha aplicado lo dispuesto en el artículo 55° del Código Penal referido a la conversión de penas limitativas de derechos a privativa de libertad que expresamente señala:

Si el condenado no cumple, injustificadamente, con la prestación de servicios o con la jornada de limitación de días-libres aplicadas como penas autónomas, impuestas en caso de delito o falta, dichas sanciones se convertirán en privativas de libertad, previo apercibimiento judicial, a razón de un día de pena privativa de libertad por cada jornada incumplida de prestación de servicios a la comunidad o jornada de limitación de días-libres (Código Penal 2016: 73).

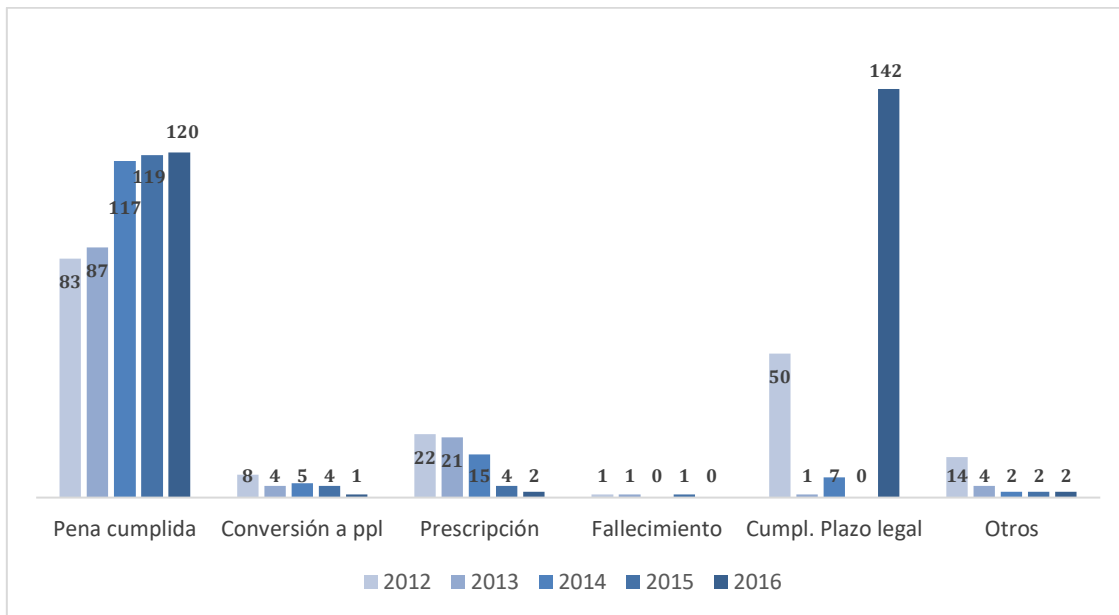
Al respecto, el Director General de Tratamiento del Instituto Nacional Penitenciario considera que el principal factor por el que se incumple con la prestación de servicios a la comunidad, es la falta de aplicación del artículo 55° del Código Penal por parte de los jueces, lo cual se debe a la excesiva carga laboral que tienen, pues ante el abandono o resistencia por parte del sentenciado, no cumplen con revocar la pena de prestación de servicios a la comunidad ni la convierten en pena privativa de libertad efectiva; esta afirmación se corrobora con el mínimo número de casos convertidos a pena privativa de libertad. Asimismo, los sentenciados, asesorados por sus abogados, han optado por dejar transcurrir el tiempo y oportunamente solicitar la prescripción sin haber cumplido las jornadas impuestas (O.R. Ramón, comunicación personal, 2017).

---

<sup>21</sup> Específicamente 22 casos en los últimos cinco años.

**Figura 25**

**Casos archivados con relación a la ejecución de la pena de prestación de servicios a la comunidad**



Elaboración propia  
Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Otro aspecto relevante sobre la ejecución de la pena de prestación de servicios a la comunidad es la caracterización de las Unidades Beneficiarias, pues son uno de los ejes centrales de cualquier modelo de implementación, considerando que el cumplimiento de la pena de prestación de servicios a la comunidad se ejecuta en ellas.

De los distintos informes estadísticos del Instituto Nacional Penitenciario se advierte que en los últimos años el número de Unidades Beneficiarias no ha variado, mientras que el número de sentenciados a prestación de servicios a la comunidad se ha incrementado (salvo en el periodo 2012- 2013) y el número de población activa ha tenido una tendencia creciente. En ese contexto, la evolución de las Unidades Beneficiarias ha sido la siguiente:

- A diciembre de 2012 se registraron 549 Unidades Beneficiarias para un total de 1 596 sentenciados que venían ejecutando la pena de prestación de servicios a la comunidad (población activa), de los cuales el 33%



cumplieron su pena en 114 Municipalidades, el 23% en 204 Instituciones Educativas y el 20% en 83 Comisarías. De ello se desprende que en promedio, cada Unidad Beneficiaria atendió a menos de 3 sentenciados (Instituto Nacional Penitenciario 2012: 72).

- A diciembre de 2013 se registraron 488 Unidades Beneficiarias para 1 676 sentenciados que venían ejecutando la pena de prestación de servicios a la comunidad (población activa), de los cuales el 29% cumplieron su pena en 100 Municipalidades, el 24 % en 80 Comisarías y el 17% en 168 Instituciones Religiosas. Se concluye que, en promedio, cada Unidad Beneficiaria atendió a 3 sentenciados (Instituto Nacional Penitenciario 2013: 75).
- A diciembre de 2014 el número de Unidades Beneficiarias no varió respecto del año anterior, esto es 472, para 1 999 sentenciados que venían ejecutando la pena de prestación de servicios a la comunidad (población activa), de los cuales el 29% cumplió su pena en 70 Comisarías, el 24% en 97 Municipalidades y el 15% en Instituciones Educativas. La conclusión es que, en promedio, cada Unidad Receptora atendió a 4 sentenciados (Instituto Nacional Penitenciario 2014: 75).
- A diciembre de 2015 se mantuvo el mismo número de Unidades Beneficiarias, 472, para un total de 2 219 sentenciados que venían ejecutando la pena de prestación de servicios a la comunidad (población activa), de los cuales el 30% cumplió su pena en 97 Municipalidades, el 26% en 70 Comisarías y el 16% en 167 Instituciones Educativas. De ello se desprende que, en promedio, cada Unidad Beneficiaria atendió a menos de 5 sentenciados (Instituto Nacional Penitenciario 2015: 75).
- A diciembre de 2016 también se mantuvo el mismo número de Unidades Beneficiarias, 472, para un total de 3 144 sentenciados que venían ejecutando la pena de prestación de servicios a la comunidad (población activa), de los cuales el 28% cumplía su pena en 97 Municipalidades, el

21% en 70 Comisaría, el 18% en 167 Instituciones Educativas, el 8% en 26 instituciones religiosas, el 1% en Hospitales y Centros de Salud, el 9% en instituciones competentes, el 11% en otro tipo de entidades. Se observa que el porcentaje restante no tenía institución competente o no había sido ubicada en una entidad receptora, como veremos más adelante. Se observa que, en promedio, cada Unidad Beneficiaria atendió a menos de 7 sentenciados (Instituto Nacional Penitenciario 2016: 75).

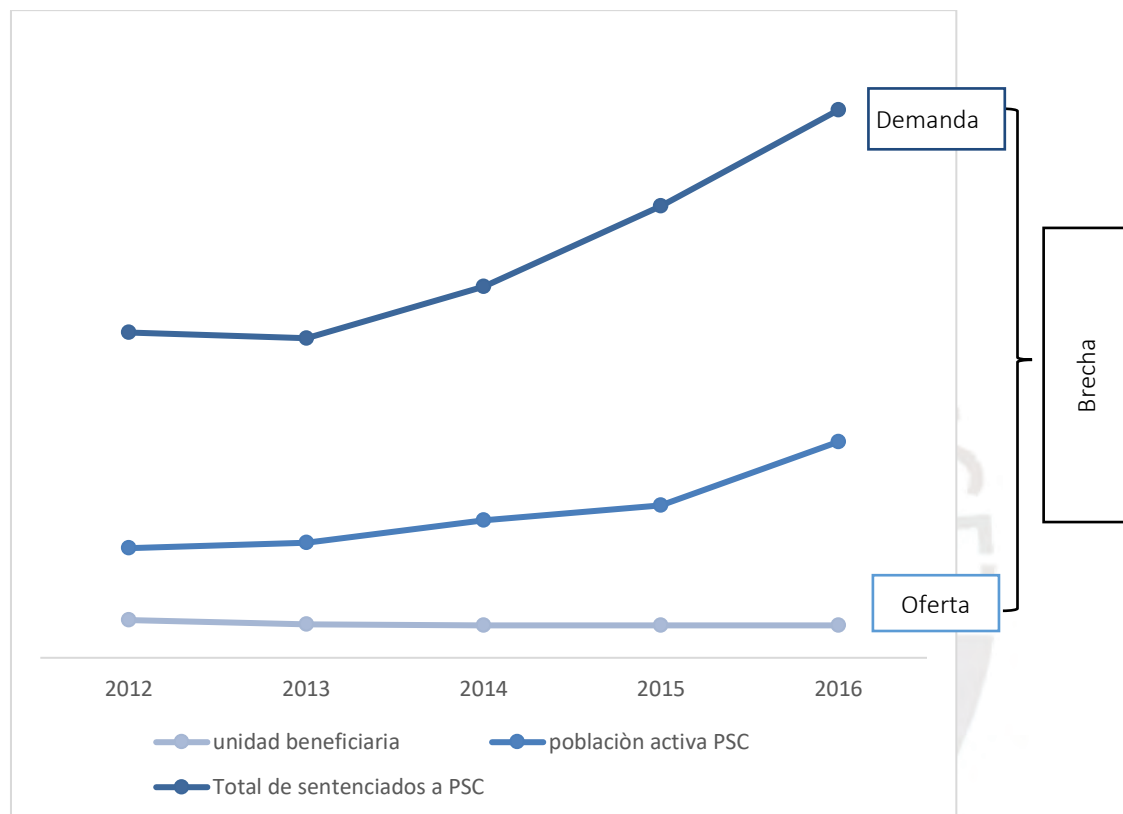
En las cifras señaladas sólo se ha considerado a los sentenciados que vienen ejecutando la sentencia, es decir a la población activa, la cual representa sólo un porcentaje del total de sentenciados a prestación de servicios a la comunidad (menos del 50%), pues la mayoría de los sentenciados no cumple la pena; por lo que si contraponemos la cantidad de Unidades Beneficiarias con el total de sentenciados a prestación de servicios a la comunidad (que incluye a la población activa y pasiva), veremos que el número de dichas Unidades es reducido e insuficiente. Consecuentemente, en el hipotético caso de que todos los sentenciados decidieran cumplir con la pena de prestación de servicios a la comunidad, cabría preguntarnos si las Unidades Beneficiarias tendrían la suficiente capacidad para que el total de sentenciados ejecute la prestación de servicios a la comunidad.

Sería importante preguntarnos si la autoridad penitenciaria y el Órgano Jurisdiccional tendrían suficiente capacidad, recursos humanos y logísticos para fiscalizar y controlar el cumplimiento de la pena por parte del total de sentenciados, conforme a las atribuciones conferidas mediante el Decreto Legislativo N° 1191 y su reglamento. Al respecto, toda la evidencia empírica y los datos obtenidos apuntarían a una respuesta negativa, pues conforme a lo señalado por la Directora de Medio Libre del Instituto Nacional Penitenciario, dicha Dirección no cuenta con suficiente personal para controlar la ejecución de estas penas y los jueces tienen demasiada carga procesal, que representa producción para los juzgados, lo cual genera que no puedan controlar la ejecución de las mismas ni revocar las penas (D. Atúnkar, comunicación personal, 2017). Siendo así, se evidencia una brecha entre la cantidad de

Unidades Beneficiarias y el número de sentenciados a pena de prestación de servicios a la comunidad que hace improbable mantener la aplicación de esta pena bajo esas condiciones.

**Figura 26**

**Evolución de las Unidades beneficiarias y la población activa de la pena de prestación de servicios a la comunidad**

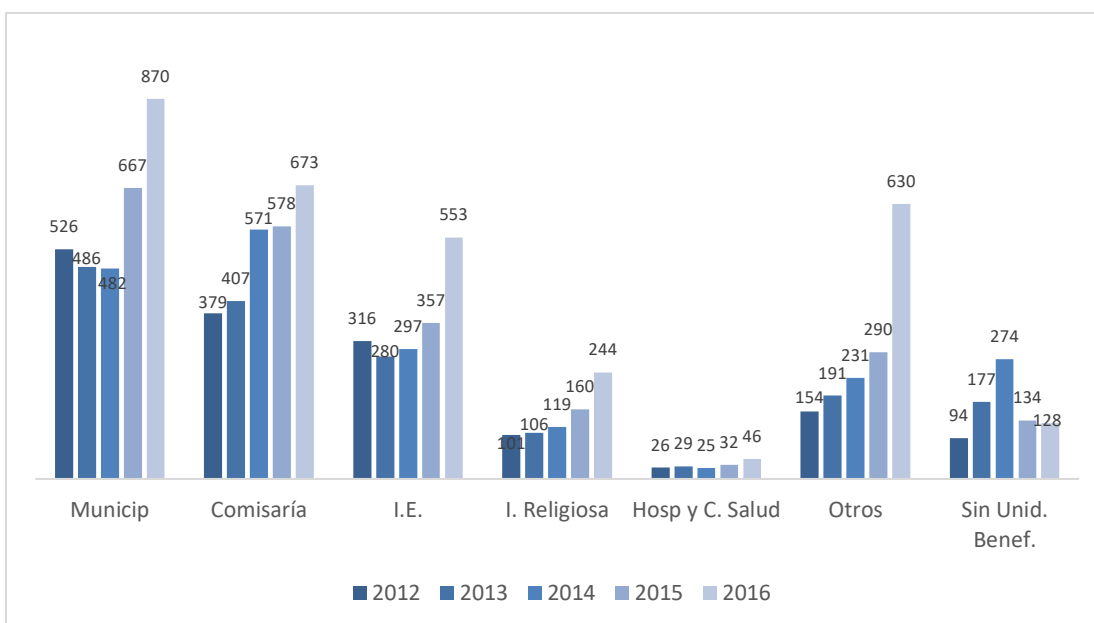


Elaboración propia

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Las Unidades Beneficiarias con mayor cantidad de sentenciados a prestación de servicios a la comunidad son las Municipalidades, Comisarías e Instituciones educativas, seguidas de Instituciones Religiosas y Hospitales y Centros de Salud.

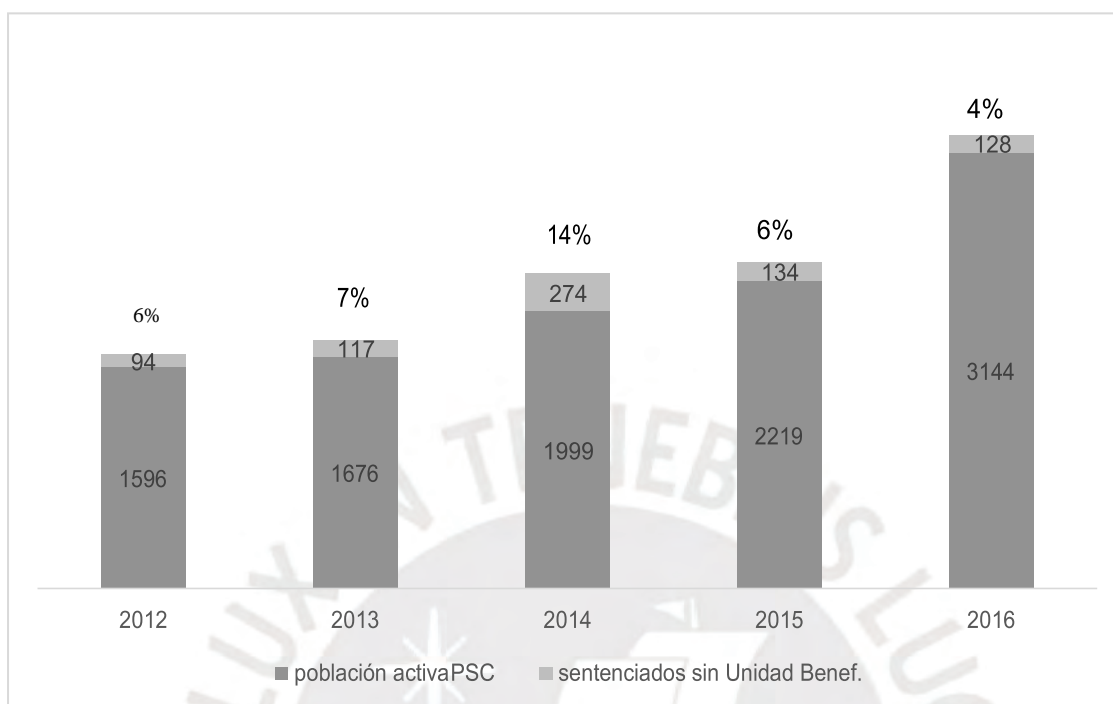
**Figura 27**  
**Unidades Beneficiarias donde se ejecuta la prestación de servicios a la comunidad**



Elaboración propia  
 Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

No obstante lo anteriormente descrito, existe un porcentaje significativo dentro del grupo de la población activa de sentenciados a prestación de servicios a la comunidad que figuran “sin entidad receptora”, de lo cual se desprende que existen Unidades Beneficiarias que no están dispuestas o preparadas o no cuentan con vacantes para recibir a los sentenciados. Esta situación corrobora la mencionada brecha existente entre la oferta y la demanda, siendo que la cantidad de Unidades Beneficiarias no es suficiente para cubrir a la población activa y, mucho menos al total de la población sentenciada a esta clase de pena. Es importante señalar que este problema podría impactar directamente en el sentenciado que tiene la predisposición para cumplir su pena, haciéndolo desistir y generando que éste pase a ser parte de la población pasiva.

**Figura 28**  
**Sentenciados a prestación de servicios comunitarios sin Unidad Beneficiaria**



Elaboración propia  
Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Evidentemente se observa que existe un serio problema no sólo con el número de las Unidades Beneficiarias, que en los últimos tres años no se ha incrementado a pesar del aumento (aunque no óptimo) en la imposición de penas de prestación de servicios a la comunidad, sino también con la predisposición de éstas y la coordinación con la autoridad penitenciaria, lo que se refleja el número de sentenciados que no pueden cumplir la sentencia debido a factores propios del sistema.

En suma “[l]os datos (...) son evidencia tanto para el INPE como para el sistema judicial y otras entidades públicas y privadas, que las penas limitativas de derechos son fácilmente vulnerables y disímilmente controlables, por lo que es necesario realizar un trabajo conjunto para encontrar el mecanismo que garantice un mejor control de estas personas.” (Instituto Nacional Penitenciario 2015: 71). Esta afirmación se corrobora con el alto porcentaje, más del 60%, de

sentenciados que no cumple con la pena impuesta a los que hay que adicionar los casos archivados por prescripción o cumplimiento del plazo legal.

### **3.3. Problemas y dificultades Identificados en la imposición y ejecución de la pena de Prestación de Servicios a la Comunidad**

Si bien el número de sentenciados a prestación de servicios a la comunidad ha ido incrementándose en los últimos años, de lo desarrollado en el presente capítulo se advierte que existe una serie de problemas respecto de su aplicación y ejecución, pese a las innovaciones realizadas en el Decreto Legislativo N° 1191 y su reglamento.

Los problemas identificados son:

- Preferencia de la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad sobre la pena de prestación de servicios a la comunidad. La práctica forense ha demostrado que el juez, cuando la norma se lo permite, en lugar de optar por la prestación de servicios a la comunidad, opta por aplicar la pena privativa de libertad suspendida en su ejecución e imponer reglas de conducta que son poco efectivas para la resocialización del condenado. Dicha situación responde a diversos factores entre los que se encuentran: el desconocimiento por parte de los jueces sobre las bondades de dicha pena; el desconocimiento sobre la aplicación de los artículos 32° y 52° del Código Penal, referidos a la aplicación de las penas limitativas de derechos como penas sustitutivas o alternativas de la pena privativa de libertad, y a la conversión de la pena privativa de libertad.
- Aplicación de la pena privativa de libertad a personas cuya pena es menor a cuatro años. (cultura carcelaria). La pena de prestación de servicios a la comunidad es menos perjudicial y más eficaz pues está directamente orientada al tratamiento del sujeto que ha incurrido en un hecho punible.
- Desconocimiento del procedimiento de aplicación y ejecución de la pena de prestación de servicios a la comunidad. (falta de difusión y capacitación).
- Escepticismo o desconfianza sobre el cumplimiento y efectividad de la pena.
- Paradigmas sobre la eficacia de la pena.



- De otro lado, los problemas identificados con relación a la ejecución y cumplimiento de la citada pena son:
- Falta de recursos por parte del Instituto Nacional Penitenciario para notificar. Según la Directora de Medio Libre, la institución no cuenta con personal para notificar, por consiguiente, ha sugerido el apoyo de la policía de apoyo jurisdiccional para que el sentenciado cumpla la pena (Atúncar, comunicación personal, 2017).
- Brecha entre la oferta de Unidades Beneficiarias y demanda de los sentenciados. El Estado le ha dado responsabilidad a la comunidad, a través de las Unidades Beneficiarias, para que sea partícipe del proceso de resocialización de un sentenciado; sin embargo, hace falta información, motivación y sensibilización, pues hay rechazo de las Unidades Beneficiarias porque estigmatizan al sentenciado.
  - La mayoría de las vacantes de las Unidades Beneficiarias son para realizar servicios de limpieza, sin embargo, no se cuenta con la logística suficiente para que el sentenciado pueda ejercer esa labor. Dicha situación no toma en cuenta las habilidades, experiencia, conocimientos y grado académico de los sentenciados.
  - Los horarios de las Unidades Beneficiarias, salvo las comisarías, no coinciden con los días en los que se debe cumplir la pena.
  - Las Unidades beneficiarias estigmatizan a los sentenciados, incluso se han reportado casos en los que no quieren recibirlos.
  - En la Unidad Beneficiaria no hay nadie quien controle la ejecución de la pena, y a veces el sentenciado no sabe quién es el punto de contacto con la autoridad administrativa.
- Superposición de funciones y competencias en relación con el control de la ejecución de la pena entre el Órgano Jurisdiccional y el Instituto Nacional Penitenciario.
- Falta de articulación entre entidades del sistema de justicia y el Instituto Nacional Penitenciario y falta de celeridad en el procedimiento seguido ante la resistencia y abandono de la pena. De la entrevista realizada a la Directora de Medio Libre del Instituto Nacional Penitenciario, se advierte

que la pena de prestación de servicios a la comunidad no es efectiva ni cumple con su finalidad porque los actores del Sistema de Justicia y el Instituto Penitenciario no están actuando articuladamente. Sumado a ello, el Poder Judicial considera que su función ha culminado con la emisión de la sentencia y que la ejecución de la sentencia es sólo competencia del Instituto Nacional Penitenciario, pues muchas veces hacen caso omiso o responden extemporáneamente a las comunicaciones y solicitudes de apercibimiento o revocatoria realizadas por el Instituto Penitenciario, lo cual se debe probablemente a que los juzgados atienden prioritariamente los casos de reos en cárcel, dado que dichos casos representan una gran parte de su carga procesal (Atúncar, comunicación personal, 2017).

- Incumplimiento del deber de control y fiscalización por parte del Órgano Jurisdiccional.
  - De acuerdo a la entrevista realizada a la Directora de Medio Libre de Instituto Nacional Penitenciario, queda claro que el Instituto Nacional Penitenciario no tiene medios coercitivos para obligar al sentenciado a cumplir la sentencia como si los tiene el juez; sin embargo, pese a que se han llevado a cabo mesas de trabajo interinstitucionales para determinar los roles de la autoridad penitenciaria y del Poder Judicial, este último, tras emitir su sentencia, no hace efectivo el apercibimiento de hacer uso de la fuerza pública para que se dé cumplimiento a la sentencia.
  - Si bien el Decreto Legislativo N° 1191 establece que es deber del juez controlar la ejecución de la sentencia, se advierte que los jueces no pueden cumplir con esa función debido a su carga procesal, no existiendo jueces que se hagan cargo de dicha función específica. Para más inri, con el Nuevo Código Procesal Penal resulta que el Instituto Nacional Penitenciario no es parte en el proceso, por consiguiente, no pueden solicitar el apercibimiento ni la revocatoria, pues esta solicitud solo puede hacerla el fiscal; no obstante, las fiscalías no reciben los informes realizadas por la autoridad administrativa porque se desconoce el fiscal que conoció el caso (Ramón, comunicación personal, 2017).

- Si bien el Código Penal y la norma especial regulan la ejecución de la pena, hace falta un modelo de implementación y control de estas.
- Pese a que el Decreto Legislativo N° 1191 y su reglamento han entrado en vigencia el 11 de mayo de 2016, se advierte que todavía subsisten los siguientes problemas identificados en la exposición de motivos correspondiente:
  - La sentencia a prestación de servicios a la comunidad no se remite en los plazos legales al Instituto Nacional Penitenciario.
  - No hay respuesta oportuna de los comunicados de abandono, resistencia o cumplimiento de la pena de prestación de servicios a la comunidad.
  - No se cumple con los mecanismos coercitivos establecidos en la norma.
  - Prescripción de las sentencias en situación de incumplimiento (sensación de impunidad).
  - Número reducido de entidades que se comprometen con el seguimiento al cumplimiento de la pena.
  - No se remiten las planillas laborales.
  - La designación de actividades no toma en cuenta las habilidades, profesión o grado del sentenciado. (La mayoría de las labores están orientadas al mantenimiento).
  - Los días en que debe cumplirse la jornada no es compatible con los días en los que trabajan las empresas.
  - El cambio constante de autoridades municipales genera la pérdida de continuidad y predisposición de ser Unidad Beneficiaria.

Todo lo anterior nos permite concluir que si bien es verdad muchos de estos problemas están referidos a la falta de voluntad de los operadores del sistema de justicia, o de recursos suficientes para la adecuada implementación de la prestación de servicios a la comunidad, también se evidencian problemas estructurales, que tienen que ver con el modelo seguido para la implementación de esta pena, que son precisamente los que pretendemos corregir a partir del diseño propuesto en el siguiente capítulo.

## Capítulo III

### PROPUESTA DE MODELO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PENA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD

Nos hemos detenido en analizar los fines de la pena, nuestra Política Criminal y los lineamientos de la Política Penitenciaria peruana, con el objeto de demostrar que la tendencia de nuestro sistema penal (al menos en la teoría) está orientada a la adopción, en la medida de lo posible, de sanciones no privativas de libertad, entre las cuales se encuentra la prestación de servicios a la comunidad.

Sin embargo, pese a las innovaciones del recientemente aprobado Decreto Legislativo N° 1191 y su reglamento, que regula la ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres, y más allá de poquísimas experiencias piloto en Chiclayo y en Lima, existe una serie de causas que han dificultado la efectiva implementación de las penas no privativas de libertad, que pasan, creemos, porque los operadores jurídicos aún no han internalizado el nuevo paradigma político criminal que tiene carácter reflexivo y humanista<sup>22</sup>, manteniendo sus posturas dentro de los llamados modelos penales puros que circunscriben la actividad punitiva y reactiva del Estado, como si se tratara de un eje único con dos grandes aristas: Delito y Pena; a pesar que tenemos instrumentos legales que sugieren al juez privilegiar estas penas por sobre otras, y establecen los criterios que debe tener en consideración al momento de aplicar la sanción. Es evidente que la falta de desarrollo de estos criterios, sumados a la discrecionalidad judicial muchas veces arraigada al

---

<sup>22</sup> La Política Nacional frente a los Delitos Patrimoniales, aprobada mediante Decreto Supremo N° 006-2014-JUS ha señalado que "(...) El Estado Peruano asumió una política criminal "reactiva", sustentada en una visión de "corto plazo", casi siempre impulsada por fenómenos sociales temporales o violentos, y, en el que el sustento empírico ha sido débil o simplemente inexistente y, como regla, ha carecido de componentes de monitoreo y evaluación del impacto que permitan comprobar su efectividad. El principal mecanismo de acción de esta política "reactiva" ha sido la promulgación y modificación de normas, que van desde la criminalización de nuevas conductas, pasando por aquellas que agravan las penas o las modalidades de delitos ya existentes, hasta aquellas que reducen o excluyen beneficios penitenciarios a determinados delitos, sin que se haya comprobado su impacto. Ante ello, es necesario que el país desarrolle una política criminal "reflexiva" que atienda a principios de racionalidad y se sustente en información y diagnósticos adecuados de la situación real en materia de criminalidad."

enfoque puramente punitivo, y contando además las demoras propias de los tiempos y las dinámicas judiciales, hace que en la realidad la imposición de una sanción de prestación de servicios a la comunidad sea más bien una excepción y no una práctica extendida. Y recién estamos en el aspecto de imposición de la pena, propio del Órgano Jurisdiccional, que en el diseño peruano no tiene relación directa con la ejecución de la pena, pues dicha función ha quedado reservada enteramente a una autoridad administrativa<sup>23</sup>, el Instituto Nacional Penitenciario.

En efecto, si consideramos que en toda la teoría moderna se admite que la prestación de servicios a la comunidad tiene un carácter resocializador tan grande y un potente efecto preventivo, no existe una explicación lógica para que los llamados a ejecutarla no cuenten con lineamientos y criterios suficientes para su efectiva implementación y aplicación, lo cual se visibiliza en la inexistencia de una estrategia definida, en la gran falencia en el control y seguimiento de la prestación de servicios a la comunidad (como lo ha señalado expresamente el Instituto Nacional Penitenciario), en la casi inexistente articulación entre los entes judiciales y los operadores, en la falta de claridad de los roles institucionales, y un largo etcétera; lo que se traduce, finalmente, en el hecho de que más del 60% de los condenados a esta pena formen parte de la población pasiva por resistencia o abandono.

Basados en la observación directa, en las experiencias de otros países y en la obtención de datos mediante entrevistas, análisis estadístico, y bibliográfico, podemos mencionar las más resaltantes razones por las cuales este diseño no funciona: (i) Desconocimiento, por parte de los operadores judiciales, de los lineamientos político criminales adoptados por el Estado Peruano a partir de la creación del Consejo Nacional de Política Criminal - CONAPOC; (ii) Desconfianza natural de sus efectos sancionadores y resocializadores; (iii) Ausencia de procedimientos específicos para la ejecución de la prestación de

---

<sup>23</sup> Es verdad que las últimas modificaciones han incorporado nuevas funciones al Juez Penal, de manera tal que también tiene ahora funciones de supervisión del cumplimiento de la pena; aunque en puridad, en el diseño actual tal función le compete a la autoridad administrativa.



servicios a la comunidad; (iv) Insuficiente oferta de servicios adecuada; (v) Falta de compromiso de las Unidades Beneficiarias; (vi) Excesiva burocracia para la reconversión de pena, y una vez obtenida la información para el logro de ésta, dilación y demora en la toma de decisiones por parte de la Ministerio Público y el Poder Judicial; (vii) Inexistencia de indicadores de cumplimiento; (viii) Percepción de ser una pena que genera impunidad debido a su alto índice de incumplimiento; (ix) Escasa o nula preparación de los operadores jurídicos y administrativos inmersos en el diseño e implementación de la prestación de servicios a la comunidad; y, (x) Superposición de roles o funciones entre el Órgano Jurisdiccional y la autoridad administrativa, que en el mejor de los casos logra una duplicidad de trabajo, y en el peor de los casos logra que ninguno haga lo que le corresponde.

Siendo así, el diseño propuesto contiene procesos y contenidos innovadores, entre los que destacan:

- a. El enfoque conceptual de la actual Política Criminal y Lineamientos Generales de nuestra Política Penitenciaria.
- b. Criterios para la construcción de la oferta de servicios.
- c. Criterios para la asignación de los condenados a los servicios.
- d. Procesos para la imposición de la sanción, dependiendo del tipo de prestación de servicios a la comunidad del que se trate. (Incluye aprobación o elaboración del Plan de Trabajo Individual [en adelante PTI] y firma de un acta de compromiso).
- e. Procesos para la ejecución de la sanción (supervisión, seguimiento, acompañamiento, y manejo de inasistencias).
- f. Procesos para la finalización de la experiencia (Rehabilitación o eliminación de registros).
- g. Estrategias transversales al proceso (registro de actividades y revisión de prácticas).

En este contexto, el diseño propuesto aspira a superar estos inconvenientes, para lo cual, en la medida de lo posible dentro del actual marco normativo, planteamos



como adecuados los siguientes lineamientos sobre los cuales se construirá la propuesta:

- a. Capacitación conceptual:** Dirigida a los operadores jurídicos, administrativos y entidades corresponsables sobre la implementación y efectos de la prestación de servicios a la comunidad, para que entiendan los alcances de la Política Criminal adoptada en los últimos años por el Estado Peruano, los lineamientos generales de la Política Penitenciaria y el marco normativo correspondiente; con la finalidad de que, una vez internalizados estos criterios, puedan actuar eficazmente en la imposición, aplicación y ejecución de esta clase de pena; para ello se contará con un plan de capacitación.
- b. Rectoría administrativa del Instituto Nacional Penitenciario:** La autoridad administrativa (Instituto Nacional Penitenciario), a través de sus direcciones correspondientes, debe cumplir un rol RECTOR respecto de las Unidades Beneficiarias y por consiguiente establecer políticas generales de trabajo para éstas; supervisar el cumplimiento de sus funciones, requisitos, organización, planes de trabajo, etc.; aprobar los planes de trabajo de cada una de ellas; centralizar la información estadística, de manera que pueda realizar planes anuales en base a tal información. En resumen, su actividad estará enmarcada en el análisis de procedimientos, de manera general, pero no tendrá relación directa con los condenados a prestación de servicios a la comunidad, toda vez que dicho control será asumido y ejercido por el Órgano Jurisdiccional.
- c. Creación de juzgados conversores:** Por consiguiente crear la figura del Juez Conversor, quien, entre otras funciones, tendrá a su cargo no solo la conversión (de ahí su nombre) y/o reconversión de la prestación de servicios a la comunidad y penas no privativas de libertad, en otras penas; sino que, para poder lograr eficazmente este propósito, será el encargado de establecer las condiciones específicas de cumplimiento

de la prestación de servicios a la comunidad para cada condenado o aprobar el PTI presentado por éste; asimismo deberá realizar el control y supervisión del efectivo cumplimiento de la pena, conforme al programa impuesto, a través de informes individualizados de cada entidad receptora; de manera tal que tome conocimiento directo y sin intermediación de cualquier hecho que pueda motivar una conversión de pena. En este caso actuará directamente y sin que medie solicitud de ninguna entidad.

**d. Sensibilización y difusión acerca de los beneficios recibidos:**

En efecto, una de las cuestiones que se ha dejado de lado es que las Unidades Beneficiarias (de allí su nombre) obtienen un beneficio considerable al conseguir que los condenados a prestación de servicios a la comunidad realicen trabajos o actividades productivas sin que afecte el presupuesto de la entidad. Una noción inherente a este lineamiento es, además, lograr el máximo de beneficios posibles considerando las capacidades, formación, experiencia, aptitudes del condenado.

**e. Optimización de requisitos para las Unidades Beneficiarias:**

Añadir requisitos mínimos para que las instituciones puedan ser Unidades Receptoras. Dichos requisitos van más allá de la simple inscripción en un Registro del Instituto Nacional Penitenciario y consisten en que las instituciones deben tener un programa específico con número de puestos y funciones para la ejecución de la prestación de servicios a la comunidad, el que debe ser puesto en conocimiento del Juez Conversor; y deben contar con un enlace entre la Unidad Receptora y el Juez Conversor, quien será el encargado de informar al Juez sobre todas las contingencias presentadas en la ejecución de la pena. De esta manera las instituciones estarían cumpliendo con la responsabilidad, otorgada por el Estado, de participar en el proceso de resocialización del sentenciado.

**f. Participación activa del condenado:** El condenado, a través de su defensa técnica, podrá presentar un PTI, en el que mediante un formato preestablecido se estructure las características de labor que va a realizar para cumplir la prestación de servicios a la comunidad. De esta manera se satisface el carácter voluntario de la prestación de servicios a la comunidad, y además se facilita la toma de decisión sobre cómo, cuándo y dónde se ejecutará la pena. La razón de esta incorporación al diseño es que nadie como el propio sentenciado conoce sus habilidades, aptitudes y experiencia para proponer el servicio que va a prestar; así se maximizará todas las bondades del modelo y se logrará que el sentenciado se comprometa activamente, desde el inicio mismo, con su proceso de resocialización. El juez no está obligado a aprobar la propuesta presentada, pero si deberá tomarla en cuenta en lo posible; tampoco se trata de un programa que depende del arbitrio del condenado, pues deberá elegir dentro de las Unidades Receptoras aceptadas para tal fin, y en base a las necesidades que estas entidades previamente han definido.

## **1. DISEÑO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PENA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD EN PERÚ**

La presente propuesta ha tomado como base el documento elaborado por la Alcaldía Mayor de Bogotá en alianza con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) titulado “La prestación de servicios a la comunidad. Una sanción con oportunidades para desarrollar procesos de Justicia Restaurativa en el Sistema colombiano de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Buenas prácticas, experiencia piloto y propuesta para su implementación”; evidentemente con cambios sustanciales tanto en su finalidad (la propuesta colombiana está orientada a la responsabilidad de adolescentes), en su fundamento (la propuesta colombiana busca impulsar procesos de justicia restaurativa a diferencia de ésta que busca dotar de eficacia el modelo que ya tenemos instaurado, solo que dotándolo de instrumentos que lo hagan plausible),

como en sus componentes principales (nosotros buscamos poner énfasis en el rol del juez como elemento fundamental del cambio de paradigma en este diseño); pero siguiendo el esquema de la propuesta técnica, pues nos parece que cumple con un requisito fundamental para cualquier diseño: tiene como antecedente el uso de buenas prácticas realizadas en realidades similares a la nuestra.

Dicho esto, queremos señalar que nuestra propuesta busca formular un diseño para la implementación eficaz de la prestación de servicios a la comunidad, que pasa por esbozar los criterios mínimos necesarios para dotar de consistencia metodológica y organicidad a todos los partícipes de la tarea, empezando por el Órgano Jurisdiccional y terminando por el mismo condenado, de tal manera que no existan vacíos normativos, superposiciones de funciones, exceso de burocracia o dilaciones innecesarias que convierten a cualquier intento serio de apostar por esta pena, en una expectativa frustrada. Para este fin se han conceptualizado 3 etapas bien diferenciadas: (i) Imposición de la pena, (ii) Ejecución (acompañamiento y supervisión tanto del condenado como de las unidades receptoras); y, (iii) Informe final y Rehabilitación.

### **Propuesta técnica para implementar la sanción penal de prestación de servicios a la comunidad**

#### **I. Características de la sanción**

##### **1. Beneficiarios:**

Los beneficiarios de la propuesta técnica serán los condenados a prestación de servicios a la comunidad en sus tres modalidades: Como pena autónoma, como pena sustitutoria o alternativa y como pena convertida.

## 2. Definición jurídica:

La pena de prestación de servicios a la comunidad es una clase de pena privativa de libertad contemplada en nuestro ordenamiento jurídico penal; por tanto, le corresponden todos los atributos concernientes a una pena y su finalidad.

## 3. Normas Vigentes (susceptibles de modificación):

- Constitución Política del Perú.
- Artículo 34° Código Penal (Decreto Legislativo N° 635).
- Decreto Legislativo N° 1191- Decreto Legislativo que regula la ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres.
- Decreto Supremo N° 004-2016-JUS - Decreto Supremo que aprueba el Decreto Legislativo N° 1191.
- Decreto Legislativo N° 1300 - Decreto Legislativo que regula el procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad por penas alternativas, en ejecución de sentencia.
- Decreto Supremo N° 014-2017-JUS- Decreto Supremo que aprueba el protocolo el protocolo de actuación interinstitucional para la aplicación del procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad por penas alternativas en ejecución de condena, establecido en el Decreto Legislativo N° 1300.

## II. Objetivo de la Propuesta

Las Políticas de Estado no solamente deben agotarse en su carácter de “deber ser”, también necesitamos realizar esfuerzos reales y objetivos para desarrollarlas y materializarlas en la sociedad. En ese sentido, esta propuesta busca poner de relieve la necesidad de entender que para aplicar de manera efectiva la prestación de servicios a la comunidad y que ésta se convierta en una real alternativa a la pena privativa de libertad dentro de nuestro modelo político criminal y penitenciario, es necesario que se contemplen las singularidades



relacionadas con cada tipo de prestación de servicios a la comunidad (como pena autónoma, sustitutoria o convertida), y se ofrezcan procedimientos que permitan el cumplimiento de los fines de la pena.

### **III. Oferta de servicio**

Uno de los elementos más importantes para el cabal cumplimiento y ejecución de la prestación de servicios a la comunidad es contar con una “oferta institucional de servicios diversificada, caracterizada y adecuada para los objetivos de la sanción”, según los siguientes criterios (Anexo 1):

#### **1. Sectores que pueden integrar la oferta**

Podrán ser Unidades Beneficiarias las instituciones públicas que dependan del Gobierno Nacional, Regional, Local o de Organismos Autónomos o aquellas instituciones privadas sin fines de lucro que presten los siguientes servicios:

- Servicios de salud.
- Servicios educativos en todos los niveles.
- Cuidado y conservación del medio ambiente, protección y rescate de animales.
- Acompañamiento o asistencia a colectivos en condición de vulnerabilidad (adultos mayores, personas en condición de discapacidad, víctimas de desastres naturales, etc.).
- Promoción de hábitos de vida saludable.
- Solidaridad y prevención de desastres.
- Cultura, participación y seguridad ciudadana.
- Promoción de la recreación y el deporte.
- Promoción artística y cultural.
- Conserjería.
- Apoyo Administrativo.
- Mantenimiento y estética de la ciudad (este sector es considerado en último lugar porque lo que se busca es desterrar para siempre la idea tan



enquistada que la prestación de servicios a la comunidad consiste en “barrer calles”).

## **2 Características de los servicios**

- Brindar servicios asistenciales, como los de salud, educación u otros servicios similares<sup>24</sup> que sean de utilidad para la comunidad.
- En la medida de lo posible, la labor desempeñada se relacionará con el delito o falta cometida o los perjuicios ocasionados. Por ejemplo, si el sujeto ha sido condenado por la comisión del delito de omisión de asistencia familiar, podrá realizar trabajos donde interactúe con menores de edad o con adultos mayores a fin de que se sensibilice.
- La prestación de servicios a la comunidad estará en consonancia con las aptitudes, habilidades, preparación, experiencia, oficio o profesión del sentenciado.
- La prestación de servicios a la comunidad permitirá que el condenado defina objetivos y tareas en las actividades a realizar, de manera tal que se incida en la voluntariedad de la pena.
- Priorizar la intervención en el propio entorno.
- Favorecer la vinculación del condenado a redes y servicios sociales.

Constituyen servicios no aceptables aquellos que tengan un carácter lucrativo, reproduzcan estereotipos, constituyan trabajo forzoso, favorezcan discriminaciones negativas, interfieran con las responsabilidades del condenado o pongan en riesgo su estado físico, mental, espiritual, moral o social.

## **3. Criterios de asignación a los servicios**

La asignación de servicios y Unidad Beneficiaria a los condenados debe responder a las características de los servicios señalados, aunque se debe priorizar en esta valoración la propuesta presentada por el propio condenado

---

<sup>24</sup> Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1191.

o su defensa, conforme a un Plan de Trabajo Individual (PTI) que se presenta al Juez Conversor que tiene a su cargo la imposición de la pena, o su conversión de ser el caso. En el supuesto que no exista propuesta de parte del condenado o su defensa, el Juez deberá elegir un programa predefinido por el Instituto Nacional Penitenciario, promoviendo lo siguiente:

- Que la prestación de servicios a la comunidad favorezca la reintegración social del sentenciado para lo cual deberá tener en cuenta tanto criterios de competencia como recursos psicológicos, culturales y sociales del condenado, sus intereses, habilidades y fortalezas.
- Que el sentenciado se perciba a sí mismo como agente, antes que como condenado, y se sienta partícipe y responsable de su proceso; para ello deberá tomar en cuenta los criterios de participación que hace referencia a la importancia de suscitar la participación activa y motivación del condenado en las actividades relacionadas con la prestación de servicios a la comunidad
- Que el sentenciado perciba que con la prestación de servicios está retribuyendo el daño o perjuicio causado, para ello se deberá tomar en cuenta el criterio diferencial que se refiere a la importancia de individualizar la pena de acuerdo con la valoración de cada condenado, teniendo en cuenta variables como: tipo de delito, daños o perjuicios ocasionados, aplicación del mecanismo sustitutivo de privación de la libertad, habilidades, competencias y expectativas, características del servicio, perfil de los beneficiarios y disponibilidad del condenado.

#### **4. Condiciones generales para la prestación del servicio**

- a. Para las Unidades Beneficiarias donde se ejecutará la prestación de servicios a la comunidad. -

Es importante que tengan una clara comprensión de los objetivos, la orientación técnica y conceptual de la propuesta y los compromisos para la prestación del servicio y el seguimiento. En este sentido, se requiere de un enlace que haga las veces de supervisor, cuya función es verificar el cumplimiento de la prestación y comunicar dicha situación al Juez

Conversor quien fijará las condiciones para el cumplimiento y seguimiento de la sanción. Dichas labores realizadas por el supervisor no deberán alterar sus labores en la institución.

b. Para el condenado. -

Es importante que dentro del carácter de “voluntariedad de la prestación de servicios a la comunidad” se considere que antes de iniciar la prestación del servicio, el condenado deberá firmar un “acta de compromiso” para el cumplimiento de la prestación de servicios a la comunidad (Anexo 2), que contiene:

- Los datos del condenado.
- Si se trata de prestación de servicios a la comunidad autónoma, sustitutiva o convertida.
- Información de la Unidad Receptora, del enlace y del juez conversor.
- Las características generales de la sanción
- La definición del servicio y las condiciones para su desarrollo (fecha de inicio y finalización, total de jornadas, lugar, equipamientos especiales, insumos, descripción de las actividades)
- Los acuerdos que asume el condenado según su Plan de Trabajo Individual (PTI).

Este documento servirá de base para formación de un expedientillo a cargo del enlace, quien al término de cada jornada lo firmará al lado del condenado como señal de seguimiento y cumplimiento.

#### **IV. Etapas del proceso**

##### **PRIMERA ETAPA: Imposición de la pena de prestación de servicios a la comunidad**

Uno de los principales retos para el diseño de implementación de la prestación de servicios a la comunidad estriba precisamente en que se puede imponer esta pena como autónoma, sustitutoria o convertida; y por lo tanto,

cada uno de estos grupos de casos merece un procedimiento distinto, aunque sin perder de vista que en todos los casos se trata de una sanción.

En efecto, nuestro sistema de penas está diseñado de manera tal que la prestación de servicios a la comunidad como pena autónoma está reservada para aquellas conductas que se perciben de escaso reproche penal; sin embargo, en nuestro catálogo penal también es posible que una conducta pueda ser conminada con una pena privativa de libertad o con una prestación de servicios a la comunidad de manera alternativa, o una como sustitutiva de la otra, lo cual se aplica a delitos que, se considera, afectan de manera más gravosa los bienes jurídicos penalmente protegidos; finalmente, también es posible convertir una pena de privación de libertad (sea efectiva o suspendida) por una de prestación de servicios a la comunidad cuando medien ciertas condiciones previamente establecidas en la ley<sup>25</sup>. Queda claro que en estos casos la propia norma penal ha considerado que se trata de conductas que, a priori, merecen una sanción mayor y por ello son conminadas con privación de libertad; por lo tanto, la conversión es más un beneficio que un imperativo.

Estos matices no han sido advertidos al momento de regular la prestación de servicios a la comunidad y en ello radica justamente una de las razones del fracaso de imposición de este tipo de penas limitativas de derechos, máxime si la privación de libertad en la mayoría de los casos es dictada con carácter de “suspendida” con lo cual la sanción tiene una connotación simbólica más

---

<sup>25</sup> Artículo 52° del Código Penal

En los casos que no fuera procedente la condena condicional o la reserva del fallo condenatorio, el juez podrá convertir la pena privativa de libertad no mayor de dos años en otra de multa, o la pena privativa de libertad no mayor de cuatro años en otra de prestación de servicios a la comunidad, o limitación de días libres, a razón de un día de privación de libertad por un día de multa, siete días de privación de libertad por una jornada de prestación de servicios a la comunidad o por una jornada de limitación de días libres (...)

Artículo 52°-A del Código Penal

“El Juez competente puede convertir la pena privativa de libertad en ejecución de condena, por una pena limitativa de derechos, a razón de siete (7) días de privación de libertad por una jornada de prestación de servicios a la comunidad o por una jornada de limitación de días libres, según corresponda y siempre que se cumplan los supuestos de procedencia y requisitos establecidos en la ley de la materia”.

allá de los verdaderos fines de la pena. El principal problema es justamente que resulta más “conveniente” a ojos del sentenciado cumplir con una pena privativa de libertad con carácter de suspendida (artículo 57° del Código Penal) que en la práctica se reduce al cumplimiento de unas normas de conducta muy leves, sino absurdas, que una prestación de servicios a la comunidad. Sería iluso pensar que alguien que está condenado a pena privativa de libertad suspendida solicite motu proprio la conversión de su pena a una limitación de derechos.

En este contexto, resulta que la prestación de servicios a la comunidad a pesar de ser regulada para aquellas conductas de poca relevancia penal, se termina convirtiendo en una pena más gravosa que la misma pena privativa de libertad dado el carácter suspendido con que se dictan normalmente estas condenas.

Esta propuesta se esfuerza, justamente, en superar estas aparentes contradicciones, y lo que pretende es que al momento de imponerse una prestación de servicios a la comunidad todos los involucrados vean que se trata de una alternativa idónea a la pena privativa de libertad tanto por razones de política criminal, como de fines de la pena y de utilidad pública.

La imposición de la pena de prestación de servicios a comunidad tendrá en cuenta las singularidades propias para cada tipo:

**a. Imposición de la prestación de servicios a la comunidad como pena autónoma**

Para los pocos casos en que la prestación de servicios a la comunidad es una pena autónoma, consideramos que debería dársele el mismo tratamiento que la Reserva de Fallo Condenatorio; es decir, que una vez cumplida no genere ningún tipo de antecedentes y la condena se reputa como NO DICTADA. Dados los tiempos y la propia dinámica judicial, el incumplimiento total o parcial de la pena tendría como consecuencia la conversión del tiempo total por pena privativa de



libertad con las normas de conducta que se estilan para estos casos, y con la generación de todos los antecedentes de quien ha cometido un delito.

En este caso, será cualquier juez penal quien establezca la responsabilidad penal del procesado, reservando la condena expresa para que sea el Juez Conversor quien imponga las condiciones de la pena, conforme al procedimiento establecido.

**b. Imposición de la prestación de servicios a la comunidad como pena alternativa o sustitutiva**

En este grupo de casos, encontramos como solución al problema descrito, que sea el mismo condenado quien solicite al Juez Penal el deseo de acogerse a la prestación de servicios a la comunidad en lugar de la pena privativa de libertad.

Esta solicitud deberá realizarse ANTES de la lectura o emisión de la sentencia, y de manera ideal en aquellos casos de flagrancia o de terminación anticipada de proceso, aunque puede darse en todos los procesos.

El estímulo para acogerse a la prestación de servicios a la comunidad es precisamente que, al igual que el caso anterior, una vez cumplida no genere ningún tipo de antecedentes y la condena se repute como NO DICTADA. En efecto, en los procesos típicos por este grupo de delitos, la práctica judicial impone pena privativa de libertad suspendida, que si generan registros personales que pueden ser tomados en consideración para distintos efectos. Si el condenado solicita la pena de prestación de servicios a la comunidad, el Juez Penal será quien establezca la responsabilidad penal del procesado, reservando la condena expresa para que sea el Juez Conversor sea quien imponga las condiciones de la pena, conforme al procedimiento establecido.

**c. Imposición de la prestación de servicios a la comunidad como pena convertida**



En estos casos, existen requisitos ya establecidos para la procedencia de la conversión de la pena privativa de libertad a la pena de prestación de servicios a la comunidad, sobre los cuales no existe mayor discusión. En nuestro modelo, es el condenado quien, antes de la sentencia, debe solicitar directamente al Juez Conversor, la conversión de su pena, aunque no gozará de ningún premio adicional más allá de evitar la imposición de una pena privativa de libertad que pudiera ser efectiva. El Juez Conversor resolverá en una sola audiencia los pedidos de conversión, emitiendo una resolución debidamente fundamentada con la decisión final: negar o conceder la conversión de la pena. En el primer caso, impondrá la condena que corresponde conforme al delito incurrido; en el segundo caso se actuará de la misma manera que en el caso anterior.

#### **Audiencia única del Juez Conversor**

En todos los casos el Juez Conversor establecerá si acepta el Plan de Trabajo Individual (PTI) presentado por el sentenciado, con expresa mención de los tiempos de ejecución, condiciones y actividades a realizar. Esta decisión debe tomarse en una sola audiencia, en la cual se firma el “acta de compromiso para el cumplimiento de la sanción de prestación de servicios a la comunidad”, y además el PTI aprobado o elegido por el Juez, según corresponda, que será parte integrante de dicho documento. Como veremos más adelante, el Plan de Trabajo Individual (PTI) deberá contar con información referida a la Unidad Beneficiaria, el servicio a prestar de acuerdo a las necesidades de la misma, las actividades a desarrollar, y los procedimientos para la supervisión, el seguimiento y su acompañamiento.

#### **SEGUNDA ETAPA: Ejecución de la pena de prestación de servicios a la comunidad**

Esta etapa consiste en la prestación del servicio, según las condiciones suscritas en el formato “Acta de compromiso para el cumplimiento de la

sanción de prestación de servicios a la comunidad”. Son indispensables las acciones de seguimiento y acompañamiento por parte del Juez Conversor, con el fin de garantizar su cumplimiento y la resocialización del condenado. Conforme a nuestro diseño, si bien es verdad en esta etapa el papel relevante es el del “enlace o supervisor”, no queda duda alguna que el rol del Juez Conversor también es trascendental, en la medida que es el llamado a emitir los correctivos o ajustes necesarios, o atender a las situaciones problemáticas que puedan surgir durante la ejecución de la prestación de servicios a la comunidad o pongan en riesgo su continuidad, pudiendo tomar decisiones que impliquen, inclusive, la modificación parcial del Plan de Trabajo Individual (PTI) y de los compromisos asumidos, que en realidad no son otra cosa sino la hoja de ruta para la ejecución de la pena.

#### **1. Seguimiento y acompañamiento de la prestación de servicios a la comunidad**

El enlace o supervisor de la Unidad Beneficiaria es quien debe realizar el seguimiento de la prestación de servicios a la comunidad y quien debe solucionar cualquier contingencia que se presente en la ejecución de esta que no sea sustancial para el cumplimiento de la pena. Se trata de la persona que controle el inicio y fin de jornada, y tendrá contacto directo con el condenado para verificar el cumplimiento de los acuerdos y atender las necesidades que se presenten en la ejecución. El enlace o supervisor deberá tener en cuenta los siguientes criterios: asistencia, reporte de novedades, cumplimiento de los acuerdos para la prestación del servicio, cumplimiento de las actividades asignadas, entre otros criterios relevantes.

El seguimiento, la supervisión y el acompañamiento en tanto acciones transversales al proceso de prestación de servicios a la comunidad, también pueden ser realizados de manera inopinada por el Juez Conversor, específicamente para asegurarse de la continuidad y cumplimiento de la sanción.

Todo este registro de información se debe consignar en el anexo al documento denominado “Acta de compromiso”, la que se remitirá al Juez Conversor una vez cumplida la pena o cuando se determine su incumplimiento.

## **2 Incumplimiento**

Las inasistencias o el incumplimiento de los tiempos, además de ser consignados en el documento “Acta de compromiso”, deben ser reportados por el enlace de la manera más simple o eficiente posible al Juez Conversor, inclusive por medios electrónicos. En este caso, el Juez Conversor podrá solicitar una explicación al condenado, y en caso resultar insatisfactoria o pueril, imponerle una amonestación. Si la omisión del sentenciado es reiterada, el Juez podrá apercibirlo de convertir o reconvertir la prestación de servicios a la comunidad con los efectos que ya se han señalado.

En los casos en que la prestación de servicios a la comunidad se haya impuesto como pena autónoma se permitirán hasta tres (03) amonestaciones antes del apercibimiento.

En el caso de prestación de servicios a la comunidad como pena sustitutoria se podrán imponer hasta dos (02) amonestaciones y en el caso de pena convertida una (01) sola amonestación antes del apercibimiento.

En el caso de la imposición de prestación de servicios a la comunidad como pena autónoma, se aceptará por única vez un reenganche, tras un período de inasistencia o asistencia irregular, debiendo reponerse las horas o jornadas incumplidas en su totalidad o iniciar nuevamente el proceso. En los otros dos casos no se aceptará reenganche.

## **TERCERA ETAPA: Rehabilitación**

### **1. Informe final**

Al cumplimiento de la sanción, el enlace o supervisor de la Unidad Beneficiaria deberá remitir al Juez Conversor el documento “Acta de compromiso” debidamente llenado por éste, con sus respectivos anexos.

Este documento tendrá la calidad de informe final, y formará parte del expediente judicial.

El Juez de Conversor una vez recibido el informe emitirá los oficios que correspondan para que en el caso de la pena de prestación de servicios a la comunidad autónoma o sustitutoria se tenga la condena como NO DICTADA; y en el caso de pena convertida para la rehabilitación que corresponda. Asimismo, notificará al Instituto Nacional Penitenciario para el registro correspondiente.

### **2. Estrategias transversales al proceso**

#### **a. Registro de las actividades**

El adecuado registro de la ejecución de la pena de prestación de servicios a la comunidad es parte fundamental del proceso, pues permite establecer responsabilidades, asegurar la supervisión o seguimiento de actividades, elaborar los reportes e informes correspondientes, y servir de insumo para la revisión de la propuesta técnica y conceptual, en un proceso de retroalimentación continuo que permitirá a la autoridad penitenciaria mejorar la propuesta técnica o elaborar una nueva propuesta de intervención sobre la base de información cierta y contrastable.

## **b. Elementos Esenciales de la Propuesta**

Nos referimos a las instituciones o personas que desempeñan alguna función en las diferentes etapas del proceso: Juzgado de Conversión, Instituto Nacional Penitenciario, Unidad Beneficiaria, enlace o supervisor, Defensa Técnica.

### **- Juzgado de Conversión**

El Juzgado de Conversión, que está a cargo del Juez Conversor, es el elemento innovador más importante dentro de la propuesta porque: (i) Permite desburocratizar y agilizar la toma de decisiones relacionadas con la conversión y reconversión de la pena, que es una actividad relevante; (ii) Involucra al Juez Conversor en la aprobación o elección del Plan de Trabajo Individual (PTI), en caso sea necesario, lo cual resulta relevante pues es éste quien conoce la oferta de servicios y funciones de las unidades receptoras, de manera que puede orientar y definir la elección más adecuada así como formular de manera correcta los compromisos asumidos, interpretar los mismos de ser el caso, e incluso en la etapa de ejecución supervisar el cumplimiento de la pena y realizar el seguimiento que corresponda (no en relación juzgador/sujeto que ha delinquido, sino más bien desde una perspectiva de apoyo, confianza, escucha y respeto, favoreciendo las decisiones autorreguladas y la autonomía del condenado en lo que fuese posible, aunque sin olvidar que la prestación de servicios a la comunidad es una pena impuesta por la comisión de un delito).

Es por ello que se considera necesario que, para efectos de la adecuada supervisión del cumplimiento de la prestación de servicios a la comunidad, el Juez Conversor participe en la construcción de los compromisos y en la planificación de las actividades, bien sea aprobando o eligiendo el Plan de Trabajo Individual (PTI).

Es evidente que los tiempos y las dinámicas judiciales suelen resultar poco favorables a la implementación de la prestación de servicios a la comunidad. La duración de los procesos que normalmente son superiores



a los tiempos de sanción hacen que la mayoría de casos terminen prescribiendo; los criterios de remisión a diferentes órganos jurisdiccionales, la excesiva carga procesal, la poca confianza que se tiene en dicha pena, entre otros aspectos relacionados con las decisiones judiciales hacen que encomendar a juzgados penales ordinarios la aplicación de este diseño, implique en realidad condenarlo al fracaso; es por ello que la propuesta implica la creación de un Juez especializado, al que se ha llamado indistintamente Juez Conversor, o quizás con mayor precisión Juez de la prestación de servicios a la comunidad.

Por otra parte, la mayoría de estas funciones ya están señaladas en el Decreto Legislativo N° 1191 y su reglamento; y en lo que no está, evidentemente nuestro diseño contempla una propuesta de lege ferenda, con el objeto de dotarle de las facultades necesarias para cumplir sus objetivos. Quizá la parte más problemática consista en crear una figura específica que sirva únicamente para los casos relacionados con la prestación de servicios a la comunidad, aunque entendemos que no es extraño a nuestro sistema, que ya ha contado con un Juez de ejecución penal, en cuyo caso nos encontraríamos ante un símil, aunque orientado exclusivamente a las funciones que acá proponemos.

- **Instituto Nacional Penitenciario**

Las diferentes normas de nuestro ordenamiento jurídico referidas a la prestación de servicios a la comunidad no permiten distinguir entre el rol del Juez y el de la autoridad administrativa, pues a nivel específico se les otorga en muchos casos funciones parecidas. Por ello, en este modelo consideramos que el Instituto Nacional Penitenciario debe erigirse como un ente rector de las políticas de implementación de la prestación de servicios a la comunidad. En ese sentido, sus funciones serán, a diferencia de las del Juez, de carácter general y tendrán que ver más con el diseño de políticas, estrategias, difusión de las bondades de la prestación de servicios a la comunidad, preparación de los operadores jurídicos relacionados con dicha pena, registro y supervisión de Unidades

Beneficiarias, aprobación de guías o protocolos para éstas, aprobación de formatos vinculados al Plan de Trabajo Individual (PTI) y a las “Actas de compromiso” e informes finales; aprobación de Planes de Trabajo Individual genéricos elaborados por cada unidad receptora; y, de manejo estadístico de la información.

La función principal de esta autoridad penitenciaria deberá ser construir la oferta de servicios y supervisar las instituciones que la integran como Unidades Beneficiarias, así como los acuerdos y condiciones para la prestación de los servicios. Para ello, consideramos que se debe orientar a conseguir una oferta de servicios públicos lo suficientemente amplia, diversificada, caracterizada y acorde a los objetivos de la prestación de servicios a la comunidad, de manera tal que prime el criterio de asignación definido en esta propuesta por sobre los criterios de mera disponibilidad de Unidades Beneficiarias. Para efectos de la presente propuesta, un componente importante en la elección de la Unidad Beneficiaria es la aceptación, compromiso y preferencia del condenado, pues entendemos que con esto se minimiza el riesgo de deserción y abandono.

La Dirección de Medio Libre del Instituto Nacional Penitenciario, será la encargada de ejecutar las funciones señaladas.

- **Unidad Beneficiaria**

Podrán ser Unidades Beneficiarias todas las instituciones públicas que brinden servicios asistenciales, como los de salud, educación u otros servicios similares, que dependan del Gobierno Nacional, Regional, Local o de Organismos Autónomos. También pueden ser consideradas Unidades Beneficiarias, aquellas instituciones privadas sin fines de lucro que brinden servicios asistenciales o sociales. Ambas deberán registrarse ante la Dirección de Medio Libre del Instituto Nacional Penitenciario.

Sin embargo, nuestra propuesta requiere de Unidades Beneficiarias que además de cumplir con los requisitos legales para serlo, reúnan ciertas condiciones adicionales; la más importante de todas es tener definidas los

puestos o funciones que ofrecen para la prestación de servicios a la comunidad (horarios, tipo de servicio, actividades a realizar), los cuales deberán ser plasmados en un documento que sirva de referencia tanto para el condenado al momento de proponer el Plan de Trabajo Individual (PTI), como para el juez al momento de aprobar dicho Plan o elegir otro.

- **Enlace**

Es el referente e interlocutor más importante del condenado con el Juez Conversor. Con él se deben definir aspectos relacionados a la supervisión (control de asistencia y reporte de novedades) y el apoyo al condenado durante el cumplimiento de la sanción, así como su participación en los procesos relacionados con la prestación de servicios a la comunidad. La idea es que sea un funcionario de la Unidad Beneficiaria que, además de las funciones propias de su cargo, coadyuve en la ejecución de la pena, generando un clima de cooperación, confianza y respeto, facilitando así el cumplimiento de las actividades del PTI.

- **Defensa Técnica**

En el punto anterior hemos puesto énfasis en el hecho que una oferta de servicios diversificada y adecuada a los objetivos de la sanción es uno de los pilares que permitirían el éxito de la propuesta. Diversas experiencias en sociedades similares a la nuestra permiten sostener que la posibilidad de permitir al condenado la elección de la función a realizar, así como el lugar y forma (en lo posible) de la prestación de servicios a la comunidad, de acuerdo a sus intereses, habilidades y posibilidades, que se traduce en el Plan de Trabajo Individual (PTI) propuesto por el mismo condenado, logran un potente efecto de cumplimiento real de la pena.

El Plan de Trabajo Individual (PTI) es un documento elaborado por el condenado o por la unidad receptora y aprobada o elegida, según sea el caso, por el Juez Conversor, el cual contiene la determinación y planificación de la prestación de servicios que será ejecutada por el condenado. Este documento, en caso de ser elaborado por el condenado,

deberá ser validado y aprobado por el Juez Conversor o modificado total o parcialmente por éste atendiendo a las habilidades, conocimientos y/o experiencia del condenado, y a la naturaleza del delito cometido.

### **FORMATOS - ANEXOS**

- a. Formatos de Acta de compromiso para el cumplimiento de la pena de prestación de servicios a la comunidad.
- b. Formatos de Seguimiento al cumplimiento de la pena de prestación de servicios a la comunidad.
- c. Formato del Plan de Trabajo Individual (PTI).
- d. Formato Información requerida para la construcción de la oferta de servicios para la prestación de servicios a la comunidad – para cada unidad receptora.
- e. Formato para la Base de datos de los condenados a prestación de servicios a la comunidad, donde se registran las características de la sanción, las condiciones (servicio, lugar, etc.), entre otros datos.

## CONCLUSIONES

1. El estudio de las teorías de la pena: teoría absoluta, teoría preventivo especial, teoría preventivo especial y teoría de la unión, resulta importante no solo porque permiten legitimar la imposición de las penas en el Estado, sino fundamentalmente porque orienta el sistema de penas hacia una finalidad. En el caso peruano, de acuerdo con la Constitución Política y al Código Penal, la pena cumple una función preventivo especial con especial énfasis en la resocialización del delincuente, e implícitamente una función retributiva.
2. La mayoría de los estudios sobre el tema revelan que la pena con menor poder resocializador es la privación de libertad; sugiriéndose que se implanten sistemas penales que privilegien las alternativas a la pena privativa de libertad. De todas las alternativas, la doctrina admite que es la prestación de servicios a la comunidad la que tiene un mayor efecto resocializador.
3. En los últimos años en el Perú, la cantidad de sentenciados a pena de prestación de servicios a la comunidad tuvo una tendencia creciente, tal es así que a diciembre de 2016 se registró 7972 sentenciados. No obstante, esta cantidad representa únicamente el 17.1% del total de condenados (46 524), lo que evidencia que el grado de imposición de la prestación de servicios a la comunidad todavía no es óptimo, por lo que se visibiliza la necesidad de promover la aplicación de dicha pena máxime si según el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, constituye una de las mejores alternativas a imponer a quienes han cometido delitos o faltas menores puesto que además de tener un carácter resocializador tan grande y un potente efecto preventivo, coadyuva con la reducción del porcentaje de sobrepoblación que existe en los establecimientos penitenciarios.



4. En la experiencia peruana, la eficacia de la prestación de servicios a la comunidad como pena es muy reducida, pues en promedio más del 60% de sentenciados no ha cumplido con su ejecución, no obstante, el Poder Judicial solo ha revocado 22 casos en los últimos cinco años. A diciembre del año 2016, del total de los condenados con esta pena, sólo se ha registrado un cumplimiento del orden de 39%. El alto porcentaje de sentenciados que incumplen con la prestación de servicios a la comunidad impacta negativamente sobre la imposición de la norma, pues eso genera desconfianza en la efectividad de la pena, lo cual desincentiva su imposición.
5. Frente a esta situación, la Política Nacional Penitenciaria, aprobada mediante Decreto Supremo 005-2016-JUS, ha establecido entre sus lineamientos generales el fomento de la aplicación de penas alternativas a la pena privativa de libertad; no obstante, se advierte que existen problemas que dificultan su efectivo cumplimiento. Algunos de estos problemas son la desconfianza natural de sus efectos sancionadores y resocializadores; la ausencia de procedimientos específicos para su ejecución de la prestación de servicios a la comunidad; insuficiente oferta de servicios; falta de compromiso de las Unidades Beneficiarias; excesiva burocracia para la reconversión de pena, y una vez obtenida la información para el logro de ésta, dilación y demora en la toma de decisiones por parte de la Ministerio Público y el Poder Judicial; inexistencia de indicadores de cumplimiento; percepción de impunidad; escasa o nula preparación de los operadores jurídicos y administrativos inmersos en el diseño e implementación de la prestación de servicios a la comunidad; y, superposición de roles o funciones entre el Órgano Jurisdiccional y la autoridad administrativa, que en el mejor de los casos logra una duplicidad de trabajo, y en el peor de los casos logra que ninguno haga lo que le corresponde.

6. Una de las innovaciones del Decreto Legislativo N° 1191 y su reglamento, Decreto Legislativo que regula la ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres, ha sido darle al órgano Jurisdiccional, a través del juez especializado, un papel preponderante en la ejecución de la pena de prestación de servicios a la comunidad; no obstante dicha norma no distingue claramente los roles del Poder Judicial y del Instituto Nacional Penitenciario en la etapa de ejecución de la sentencia, haciéndose evidente la ausencia de un modelo de implementación efectivo y célere que permita impulsar el cumplimiento de la sentencia.
7. Tras identificar que la ausencia de un modelo de implementación dificulta la imposición y cumplimiento de la prestación de servicios a la comunidad, se ha propuesto un modelo de implementación en el que se crea la figura de un juez conversor con facultades específicas, diferenciando sus funciones con las de la autoridad penitenciaria, que en el diseño actual están superpuestas. Así, mientras el Instituto Nacional Penitenciario se erige como ente rector con facultades generales respecto de las Unidades Beneficiarias y los aspectos administrativos relacionados con la imposición de la pena; es el juez quien además de imponer, convertir y/o revocar la prestación de servicios a la comunidad, tiene a su cargo el control de la ejecución de la pena, de modo tal que pueda tomar medidas oportunas e inmediatas, evitando innecesarios trámites burocráticos que solamente entorpecen el funcionamiento del sistema.

## BIBLIOGRAFÍA

ATÚNCAR, Delia

2017 "Entrevista". En *Dirección de Medio Libre del Instituto Nacional Penitenciario*. 24 de agosto.

BRANDARIZ, José Ángel

2002 *El trabajo en beneficio de la comunidad como sanción penal*, Valencia: Tirant lo Blanch.

BRITTO, Diana

2009 *La Justicia Restaurativa: Comunidades que construyen paz. Diseño de un Modelo*. Santiago de Chile: Universidad Bolivariana.

BUSTOS, Juan y Hernán HORMAZÁBAL

2006 *Lecciones de derecho penal. Parte General*. Madrid: Trotta.

CAHUANA, Laura

*La Prestación de Servicios a la Comunidad*. Consulta: 15 de junio de 2017.

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OlkEMqq84PAJ:www.alfonsozambrano.com/memorias/estudiantes/comision5/comision5\(7\).doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OlkEMqq84PAJ:www.alfonsozambrano.com/memorias/estudiantes/comision5/comision5(7).doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe)

CID, José y Elena LAURREGUI

1997 *Penas alternativas a la prisión*. Barcelona: Bosch.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL (CONAPOC)

2016 *Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016- 2020*.

2016a "¿Qué tanto sabes del Sistema Penitenciario en el Perú?". *Boletín*. Lima, número 1.

2015 *Política Nacional frente a los Delitos Patrimoniales*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

<http://criminalidad.inei.gob.pe/>

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO (INPE)

2016 *Informe Estadístico Penitenciario 2016*. Consulta 20 de agosto de 2017.  
[http://www.inpe.gob.pe/pdf/diciembre\\_2016.pdf](http://www.inpe.gob.pe/pdf/diciembre_2016.pdf)

2015 *Informe Estadístico Penitenciario 2015*. Consulta 20 de agosto de 2017.  
[http://www.inpe.gob.pe/pdf/diciembre\\_2015.pdf](http://www.inpe.gob.pe/pdf/diciembre_2015.pdf)

2014 *Informe Estadístico Penitenciario 2014*. Consulta 20 de agosto de 2017.  
[http://www.inpe.gob.pe/pdf/diciembre\\_2014.pdf](http://www.inpe.gob.pe/pdf/diciembre_2014.pdf)

2013 *Informe Estadístico Penitenciario 2013*. Consulta 20 de agosto de 2017.  
[http://www.inpe.gob.pe/pdf/diciembre\\_2013.pdf](http://www.inpe.gob.pe/pdf/diciembre_2013.pdf)

2012 *Informe Estadístico Penitenciario 2012*. Consulta 20 de agosto de 2017. [http://www.inpe.gob.pe/pdf/diciembre\\_2012.pdf](http://www.inpe.gob.pe/pdf/diciembre_2012.pdf)

ESER, Albin y Björn BURKHARDT

1995 *Derecho Penal. Cuestiones fundamentales de la teoría del delito sobre la base de casos de sentencias*. Traducción de Silvia Bacigalupo y Manuel Cancio Meliá. Madrid: Colex.

HURTADO, José

2005 *Manual de Derecho Penal. Parte General I*. Tercera edición. Lima: Grijley.

JAKOBS, Gunther

1995 *Derecho penal. Parte general. Fundamentos y teoría de la Imputación*. Madrid: Marcial Pons.

JESCHECK, Hans

1980 "Rasgos fundamentales del movimiento internacional de reforma del Derecho penal". En JESCHECK, Hans. *La Reforma del Derecho Penal*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 10-21.

MAPELLI, Borja, Juan TERRADILLOS

1996 *Las consecuencias jurídicas del delito*. Tercera edición. Madrid: Civitas.

MARTIN BARBERÁN, Jaume

2000 "La aplicación de sanciones y medidas en comunidad en Europa y Estados Unidos", Poder Judicial nº 58, 2000, Madrid.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

2015 *Infraestructura Penitenciaria. Proyección de la capacidad de albergue 2015-2035*. Lima: s/e.

MUÑOZ, Francisco

1999 *Teoría General del Delito*. Segunda Edición. Bogotá: Temis.

NAUCKE, Wolfgang

2006 *Derecho penal. Una introducción. Claves para resolver causas penales. Subsunción Racionalización de la ley mediante la teoría del delito. Aspectos procesales. Límites constitucionales Teorías de la pena. Terrorismo internacional. Criminología. Jurisprudencia*. Traducción de Leonardo Germán Brond. Buenos Aires: Astrea.

NAVARRO, Martín

1999 "El Sistema de Penas en el Código Penal Peruano de 1991" en Anuario de Derecho Penal. El sistema de penas del nuevo Código Penal. José Hurtado Pozo (director). Grijley. Lima. 1999. Pág 92.

PEÑA, Raúl

1995 *Tratado de Derecho Penal. Parte General. Tomo I*. Segunda edición. Lima: Grijley.

PRADO, Víctor

1998 "Las medidas alternativas a las penas privativas de libertad en el Código Penal Peruano". *Cathedra. Espíritu del Derecho*. Lima, volumen 2, número 3. Consulta 17 de junio de 2017.

[http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/Publicaciones/Cathedra/1998\\_n3/La\\_Med\\_Alt\\_Priv\\_Lib.htm](http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/Publicaciones/Cathedra/1998_n3/La_Med_Alt_Priv_Lib.htm)

ROMERO, Valery

2013 "La pena de prestación de servicios a la comunidad". *Gaceta Penal*. Lima, número 48, pp. 67-77.

ROXIN, Claus

2007 *La Teoría del Delito en la Discusión Actual*. Traducción de Manuel Abanto Vásquez. Lima: Grijley.

2000 *La Evolución de la Política Criminal, el Derecho Penal y el Proceso Penal*. Traducción de Carmen Gómez y María del Carmen García Cantizano. Valencia: Tirant lo Blanch.

1997 *Derecho Penal. Parte General. Tomo I. Fundamentos. La Estructura de la Teoría del Delito*. Traducción de Diego-Manuel Luzón, Miguel Díaz y García y Javier de Vicente. Madrid: Civitas.



RAMON, Oscar

2017 "Entrevista". En *Dirección de Tratamiento del Instituto Nacional Penitenciario*. 17 de agosto.

SCHAUER, Frederick.

2015 *Fuerza de Ley*. Lima: Palestra.

VILLA, Javier

2008 *Derecho Penal. Parte General*. Tercera edición. Lima: Grijley.

